

LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD EN LA UNIVERSIDAD

Xavier Pons Rafols *

1. Introducción: la función y responsabilidad social de la Universidad.
2. Los poderes públicos y la participación de la sociedad en la Universidad.
3. Antecedentes históricos de articulación de la participación de la sociedad en la Universidad.
 - 3.1. Los primeros Patronatos universitarios en España.
 - 3.2. Las especiales características del Patronato de la Universidad Autónoma de Barcelona durante la Segunda República.
 - 3.3. Los Patronatos universitarios del franquismo.
4. La institucionalización de la participación de la sociedad en la Universidad a través de los Consejos Sociales.
 - 4.1. Creación, evolución y desarrollo legal de los Consejos Sociales.
 - 4.2. La composición de los Consejos Sociales.
 - 4.3. Las competencias de los Consejos Sociales.
 - 4.4. La organización de los Consejos Sociales.
 - 4.5. Las relaciones entre el Consejo Social y los otros órganos de gobierno de la Universidad.
5. Consideraciones finales.

Las universidades españolas afrontan en los últimos tiempos un recurrente debate sobre la gobernanza universitaria que, cuanto menos, pone de relieve las debilidades y la insatisfacción que genera la organización actual del gobierno de la Universidad. Se trata, a mi entender, de un debate complejo en el que, en algunos casos, se presentan posiciones en exceso simples o, quizás, demasiado interesadas, y que, en gran parte, se hace girar sobre la presencia y participación de agentes externos en el gobierno de las Universidades; o, incluso, en relación con la designación de su máximo representante -el rector o rectora de la Universidad- por parte de estos agentes externos, aspecto éste que acaba secuestrando gran parte del debate. Algunas de estas propuestas en relación con el gobierno de la Universidad llegan a plantear, sobre la base de un principio importante y compartido como es el de la participación de la sociedad, un fuerte o mayoritario control externo que podría lesionar otro principio fundamental como es el de la autonomía universitaria. Es por ello que he entendido que resultaba pertinente un análisis y una valoración, a modo de balance, del desarrollo en España de la participación de la sociedad en la Universidad, particularmente en relación con sus aspectos jurídicos.

En consecuencia, este estudio se ordena en un primer apartado de carácter introductorio en el que se formulan algunas reflexiones sobre la función social de la Universidad; un segundo apartado en el que se discuten los parámetros generales de las responsabilidades de los poderes públicos sobre la Universidad y, especialmente, sus competencias en materia de determinación de los procesos e instituciones para la participación de la sociedad en la Universidad; un tercer apartado aborda los antecedentes históricos de articulación de la participación de la sociedad en la Universidad, poniendo así de relieve el carácter recurrente tanto del debate como de algunas de las nuevas iniciativas

* Xavier Pons Ràfols, catedrático de derecho internacional público de la Universidad de Barcelona xpons@ub.edu.
Artículo recibido: el 07.03.2012. Evaluación ciega: 13.03.2012. Fecha de aceptación de la versión final: 22.03.2012.

propuestas; y, finalmente, un más extenso cuarto apartado analiza la institucionalización de la participación de la sociedad en la Universidad a través de los Consejos Sociales, siendo objeto de examen los principales aspectos de la conceptualización, composición, competencias y organización de los Consejos Sociales de las Universidades públicas.

1. Introducción: la función y responsabilidad social de la Universidad

La primera consideración que entiendo debe formularse en el contexto del objeto de este estudio es que la Universidad es una institución que sólo tiene sentido si se la concibe como creada por y para el servicio de la sociedad. La misma naturaleza y las funciones fundamentales inherentes a la Universidad -la educación superior, la investigación y la innovación y transferencia de conocimiento- son claramente funciones sociales, de una alta responsabilidad social. Esta premisa de partida no ha hecho más que confirmarse a medida que con el proceso de evolución histórica y con el alcance y ritmo de las transformaciones sociales se ha hecho cada vez más indiscutible la concepción de una sociedad como la actual -de principios del siglo XXI- fundada en el conocimiento y la tecnología. Como se indicaba en la *Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y acción*, esta situación es la razón “de que la educación superior y la investigación formen hoy en día parte fundamental del desarrollo cultural, socioeconómico y ecológicamente sostenible de los individuos, las comunidades y las naciones”.¹

En este sentido, se han definido legalmente en nuestro ordenamiento jurídico las funciones de la Universidad al servicio de la sociedad y, de manera general, debe entenderse, a mi juicio, que la Universidad tiene como uno de sus objetivos prioritarios el de ser factor de desarrollo, orientación crítica y transformación de la sociedad en la que se inserta. Es decir, y ya inicialmente, creo que debe subrayarse que la Universidad ejerce una función social, se incardina plenamente en la sociedad, sirve a los intereses de la sociedad e influye en ella y, con el conocimiento generado y transmitido, pretende también su transformación. Esta es también, a mi juicio, la responsabilidad social de la Universidad, es decir, el compromiso de la Universidad con la sociedad.

Este planteamiento comporta necesariamente que la evolución y expansión sustanciales de la educación superior, la mejora constante de su calidad y la manera de resolver las principales dificultades que la acechan exija la firme participación de los Gobiernos, es decir de los poderes públicos, ya sean estatales o autonómicos, así como de las mismas instituciones universitarias, a las que la Constitución española ha reconocido autonomía en los términos establecidos en la Ley; y también, especialmente y de una manera absolutamente ineludible, se ha hecho necesaria la participación de “todas las partes interesadas, comprendidos los estudiantes y sus familias, los profesores, el mundo de los negocios y la industria, los sectores público y privado de la economía, los

¹ La Declaración fue adoptada en la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior auspiciada por la UNESCO y celebrada en París del 5 a 9 de octubre de 1998 (vid. el texto de la Declaración disponible en http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration_spa.htm).

parlamentos, los medios de comunicación, la comunidad, las asociaciones profesionales y la sociedad”.² Es decir, una participación activa de los más diversos sectores sociales -del conjunto de la sociedad- en la Universidad. El resultado de esta participación múltiple es un complejo e inestable equilibrio entre la influencia de las autoridades políticas, la presencia de una amplia diversidad de sectores sociales y la representación de la misma comunidad universitaria.

Señaladas estas dos premisas -la Universidad al servicio de la sociedad y la participación de la sociedad en la Universidad- podemos también afirmar, en el mismo orden de ideas, que la Universidad, en su conjunto, es un bien social que pertenece a la sociedad. Es por ello que no sólo tiene que actuar teniendo como meta la mejora, el desarrollo y la transformación de la sociedad a la que sirve, sino que también debe darle cuenta de su gestión; es decir, las Universidades deben asumir continuamente mayores responsabilidades para con la sociedad y deben rendir cuentas sobre la utilización de los recursos de que disponen. En consecuencia, deben estar establecidos y resultar operativos los adecuados mecanismos legales e institucionales para que la Universidad rinda cuentas a la sociedad de su actividad formativa, de la investigación y transferencia que realiza y de la correcta gestión de los recursos que administra para llevar a cabo sus funciones.³ Unos mecanismos que, además de los generales sobre la rendición de cuentas y el control del gasto de las instituciones públicas, pueden tener notas particulares específicas que refuercen la dimensión positiva de participación de la sociedad en la Universidad.

Situadas las Universidades y sus diversas funciones en este eje marcadamente social debe colegirse inmediatamente que, en sociedades democráticas como la española, la expresión de los intereses y las demandas sociales se canaliza fundamentalmente por la actuación política y los órganos representativos como canales de participación política de los ciudadanos en la organización y el gobierno de la sociedad y por tanto, a través del desarrollo y ejecución de sus competencias por parte de los poderes públicos. Pero los canales políticos no son los únicos que vehiculizan los intereses y las demandas sociales; hay muchas otras formas de articulación, más o menos formales, de estos intereses y demandas que están presentes y que, sin duda, inciden en el desarrollo de la sociedad y que, obviamente, han de tener también su incidencia y su lugar en la actuación de la Universidad. La precisa articulación y el adecuado equilibrio participativo entre unos y otros canales -los poderes públicos y los otros intereses sociales más o menos organizados-, y entre éstos en su conjunto y la autonomía universitaria, sigue constituyendo un desafío constante para el sistema universitario español.

2. Los poderes públicos y la participación de la sociedad en la Universidad

Establecida la necesidad de una regulación jurídica y de una actuación de los poderes públicos sobre la Universidad, con pleno respeto de la autonomía universitaria reconocida en la Constitución,

² Tal como se afirmaba también en el preámbulo de la Declaración citada.

³ Rendición de cuentas que, en el plano político y atendiendo a las competencias de las Comunidades Autónomas en la financiación de las Universidades, podría residenciarse perfectamente ante las cámaras parlamentarias autonómicas.

corresponde analizar ahora, de manera somera, las competencias de estos poderes públicos y la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en relación con las Universidades y en relación, fundamentalmente, con la articulación de la participación de la sociedad en la Universidad. Lo que nos lleva a una breve panorámica general de la legislación universitaria española.⁴

A principios del siglo XX, las Universidades españolas estaban por completo sometidas al poder estatal y era el Gobierno central el que designaba a sus máximas autoridades y establecía y reglamentaba todos los aspectos de la actividad universitaria, reservándose su completa dirección y gestión. A principios de ese siglo, al margen del número escaso de Universidades existentes en España y de su carácter elitista, la actividad universitaria apenas tenía mayor incidencia social, ni tan siquiera, prácticamente, en el desarrollo del conocimiento. En esta situación, no hay duda de que nuestro sistema universitario requería una urgente modernización pues se hallaba profundamente anquilosado; el salto modernizador, sin embargo, no se llevaría a cabo hasta finales del siglo XX.

La pretensión de amoldarse a un entorno europeo en el que las Universidades empezaban a plantearse su doble dimensión académica e investigadora, llevó al Ministro César Silió a presentar en 1919 una nueva regulación universitaria en la que se apostaba por la renovación y la autonomía universitaria⁵. En esta regulación, como veremos más adelante, se planteaba también por primera vez una presencia de otros sectores sociales en el denominado Claustro extraordinario. Sin embargo, la iniciativa del Ministro Silió no pudo completar esta reforma universitaria autonomista, entre otras cosas, por diversas crisis políticas que llevaron a su derogación y, finalmente, por la dictadura de Primo de Rivera que acabó con todo tipo de veleidades autonomistas y descentralizadoras⁶.

El periodo republicano sólo tuvo tiempo de experimentar la transformación de la Universidad de Barcelona en la Universidad Autónoma de Barcelona, además de algunos cambios y de concesión de autonomía en relación con los planes de estudios de las Facultades de Filosofía y Letras. La experiencia de autonomía y de un órgano con características políticas y jurídicas absolutamente específicas como el Patronato de la Universidad Autónoma de Barcelona resultó finalmente frustrada por la guerra civil y por el régimen franquista, que retornó inmediatamente a una situación en la que las Universidades, sus autoridades, sus planes de estudios y el conjunto de sus actividades estaban firmemente controladas, ideológicamente también, desde el régimen⁷. La Ley General de Educación de 1970⁸, impulsada por el Ministro Villar Palasí, introdujo importantes reformas en el conjunto del sistema educativo español e incorporó, aún bajo el régimen franquista, algunos nuevos aires en la

⁴ Una visión general, en perspectiva histórica, de esta legislación puede verse en PÉREZ-PRENDES MUÑOZ-ARRACO, J.M., “Aspectos históricos de la ordenación universitaria”, en GONZÁLEZ GARCÍA, J.V. (dir.), *Comentario a la Ley Orgánica de Universidades*, Civitas/Thomson Reuters, Madrid 2009, pp. 23-101.

⁵ Real Decreto de 21 de mayo de 1919 (*Gaceta de Madrid* de 22 de mayo de 1919).

⁶ Vid. el análisis que efectúa PONS RAFOLS, X. “L'Estatut de la Universitat Autònoma de Barcelona. Antecedents, abast i contingut”, a *L'Estatut de la Universitat Autònoma de Barcelona de 1933: 75è aniversari*, Publicacions i Edicions UB, Barcelona 2008, pp. 24-42.

⁷ Este es el espíritu que recoge la Ley de 29 de julio de 1943 sobre ordenación de la Universidad española (BOE de 31 de julio de 1943).

⁸ BOE de 6 de agosto de 1970.

institución universitaria con el renovado reconocimiento de la autonomía y regulando los Patronatos en los que participarían diversos sectores sociales.

En el plano que nos interesa ahora, la transición democrática culminó con la Constitución española que en su artículo 27.10 establece que “[S]e reconoce la autonomía de las Universidades en los términos que la Ley establezca”⁹. En desarrollo de tan escuetas previsiones constitucionales se preparó en 1979 un proyecto de Ley orgánica sobre Autonomía Universitaria (LAU) que, finalmente, no llegó a concluir exitosamente su trámite parlamentario pero que ya preveía una institucionalización de la participación de la sociedad en la Universidad¹⁰. La Ley orgánica de Reforma Universitaria (LRU)¹¹, adoptada en 1983, rigió durante casi veinte años el sistema universitario y su expansión y crecimiento exponencial, comportó importantes y profundos cambios en el sistema universitario, impulsó su modernización y estableció, asimismo, los Consejos Sociales como órgano de participación de la sociedad en la Universidad.

De otro lado, en la medida que la regulación de las Universidades, con la bases generales establecidas por el Estado, fue una de las materias asumidas y traspasadas a las Comunidades Autónomas, fueron éstas las que, entre otras cuestiones, fomentaron su expansión, aprobando la creación de nuevas Universidades, a las que concebían también como un instrumento de igualdad de oportunidades y de equilibrio territorial. Un planteamiento político, a veces en clave de intereses y fuerzas locales, que resulta ya irreversible pero que, quizás, no se adecuaba excesivamente, en términos de calidad, a la función universitaria de generar, transmitir y transferir conocimiento y a su dimensión social¹². En paralelo a este proceso, se generalizaron y evolucionaron los Consejos Sociales en las Universidades públicas bajo regulación autonómica y se pusieron de manifiesto inmediatamente las dificultades que se suscitaban para articular una adecuada y efectiva participación de la sociedad en la Universidad.

En el año 2001 se adoptó la Ley Orgánica de Universidades (LOU)¹³ que derogó la LRU e introdujo cambios importantes en el sistema universitario -muy contestados, de otra parte, en el seno de la misma comunidad universitaria- y, a los efectos que nos interesan, reforzó aún más la institución de los Consejos Sociales como órganos de participación de la sociedad en la Universidad, atribuyéndoles nuevas competencias, sin por ello resolver las distorsiones y los problemas de

⁹ Artículo 27.10 de la Constitución. Este reconocimiento constitucional ha sido objeto de diversos análisis doctrinales y de diversos pronunciamientos del Tribunal Constitucional (sobre la autonomía universitaria vid., en general y entre muchos otros, TORRES MUÑOZ, I., *La autonomía universitaria*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2005; PONS PARERA, E., *L'autonomia universitària*, Publicacions UB, Barcelona 2001; LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, F. de B., *La autonomía de las Universidades como derecho fundamental: la construcción del Tribunal Constitucional*, ed. Civitas, Madrid 1991; así como, en tono crítico, SOSA WAGNER, F., *El mito de la autonomía universitaria*, ed. Civitas, Madrid 2007).

¹⁰ Vid. el texto del proyecto de Ley Orgánica sobre Autonomía Universitaria en *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, I Legislatura, Serie A, Núm. 99-I, de 23 de noviembre de 1979.

¹¹ BOE de 1 de septiembre de 1983.

¹² Defendiendo, en parte, el carácter de instrumento para la articulación territorial que pueden llevar a cabo las Universidades y con datos comparativos sobre su eficacia y eficiencia vid., por ejemplo, el interesante y actualizado informe de GRAU VIDAL, F.X., *La universitat pública catalana d'avui. Dimensió, eficàcia i eficiència*, Publicacions URV, Tarragona 2011.

¹³ BOE de 24 de diciembre de 2001. La LOU se halla pendiente todavía del pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre los diversos recursos de inconstitucionalidad presentados.

articulación suscitados. Finalmente, la última etapa de este recorrido legislativo es la Ley Orgánica de Modificación de la Ley Orgánica de Universidades del año 2007 (LOMLOU) ¹⁴ que completa, hasta la fecha, la regulación jurídica de bases del sistema universitario español actualmente vigente. Manteniendo los Consejos Sociales y la generalidad de sus funciones, la LOMLOU modificó algunos aspectos de sus competencias de manera restrictiva, en un sentido y espíritu contrario, como veremos, al de la LOU.

A todas estas normas básicas y a sus desarrollo, complejos atendiendo además a los cambios que ha comportado la incorporación al Espacio Europeo de Educación Superior, debe añadirse que las Comunidades Autónomas han ejercido también sus competencias sobre Universidades mediante desarrollos legislativos sobre sus sistemas universitarios centrados, en gran medida, en la concepción y regulación de la composición y funciones de los Consejos Sociales y en los aspectos de garantía de calidad y de coordinación interuniversitaria en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.

3. Antecedentes históricos de articulación de la participación de la sociedad en la Universidad.

Tal como hemos señalado anteriormente, la participación de la sociedad en la Universidad constituye uno de los actuales debates centrales sobre la gobernanza universitaria, pero es también un debate recurrente. Se trata ahora de abordar, precisamente, los antecedentes históricos de la articulación de esta participación en el ordenamiento universitario español, lo que nos permitirá poner de relieve tanto la recurrencia y los distintos modelos planteados como sus debilidades, pese a que algunas cuestiones han aflorado de nuevo en debates recientes como ideas innovadoras.

3.1. Los primeros patronatos universitarios en España.

Como se ha indicado antes, el Real Decreto del Ministro César Silió de 1919 pretendió introducir una modernización e importantes reformas en el sistema universitario español planteando el reconocimiento de su autonomía y su descentralización. En este marco, el Real Decreto regulaba los órganos de la Universidad entre los que preveía el denominado “Claustro extraordinario” que estaría compuesto por el Claustro ordinario, más los Directores de Establecimientos de enseñanza del distrito universitario y de los Doctores matriculados ¹⁵. Además, se preveía que también podrían formar parte del Claustro extraordinario “personalmente o por su representación legal, los particulares o Corporaciones a quienes el Claustro ordinario universitario confiera este derecho en consideración a las donaciones hechas o a los servicios prestados a la Universidad”. En otras palabras, aunque de una manera algo confusa y con la literatura propia de la época, se abría la Universidad a sectores no

¹⁴ BOE de 13 de abril de 2007. Ha de tenerse en cuenta también que contra determinados artículos de la LOU en la redacción dada por la LOMLOU se halla pendiente de resolución un recurso de inconstitucionalidad.

¹⁵ En relación con éstos, se establecía que para “tener derecho a inscribirse en el Claustro, los Doctores que no presten servicios como Profesores auxiliares ni desempeñen en ninguna otra forma función docente en la Universidad, habrán de acreditar su vocación científica por publicaciones, trabajos o investigaciones científicas, o su interés por la Universidad, mediante donativos o servicios prestados a la misma” (Base cuarta del Real Decreto de 21 de mayo de 1919).

estrictamente universitarios y se preveía una cierta participación en un órgano universitario de sectores sociales ajenos a la Universidad, así como de las Corporaciones que subvencionasen su actividad. A mi juicio, junto con el reconocimiento de la autonomía universitaria, se daba un paso conceptualmente innovador e importante hacia la conexión con la sociedad de la actividad universitaria. Paso que, como se ha dicho, quedó finalmente frustrado con la derogación del Real Decreto Silió en 1922 ¹⁶, que dejaba en suspenso la autonomía universitaria y restablecía la legislación anterior, acabando con la línea reformista y autonomista y dejando sin vigencia los Estatutos elaborados por las Universidades y la misma existencia de este órgano denominado Claustro extraordinario.

Poco después, la dictadura de Primo de Rivera cerró definitivamente todas las aspiraciones de mayor autonomía universitaria pero, sin embargo, con ese planteamiento de democracia orgánica propio de algunos regímenes autoritarios, introdujo la figura de los Patronatos universitarios. En efecto, un Real Decreto de 1926 ¹⁷ establecía en cada capital de distrito universitario ¹⁸ un Patronato de la Universidad para construir o reorganizar colegios mayores y sostener todo tipo de servicios benéfico-docentes y atenciones y necesidades de cultura dentro de la Universidad. Es relevante indicar que se subrayaba específicamente que este Real Decreto pretendía superar “lo que con frase gráfica se ha llamado divorcio entre la Universidad y el país” ¹⁹. En los órganos de gobierno de estos Patronatos (Consejo y Junta de Gobierno) estaba fijada también la participación de autoridades provinciales y locales y la de representantes de diversas corporaciones, incluidos los prelados de las Diócesis enclavadas en el distrito universitario, así como de las entidades que subvencionasen al Patronato y de las personas que hiciesen grandes donaciones ²⁰. De manera inmediata, se dispuso también que las Juntas Económicas que se ocupaban de la gestión económica de las Universidades se disolviesen y que sus funciones se atribuyesen a las Juntas de Gobierno de los respectivos Patronatos Universitarios, con lo que estas Juntas de Gobierno alcanzarían gran importancia como órganos de gobierno de las Universidades especialmente en el ámbito económico ²¹.

Con la caída de la dictadura de Primo de Rivera, nuevas disposiciones reabrieron el camino de la autonomía universitaria y de las reformas ²² y, por lo que a nosotros interesa, reconfiguraron y ampliaron las funciones de los Patronatos universitarios, estableciéndose que “[L]os Patronatos de las

¹⁶ Mediante el Real Decreto de 31 de julio de 1922 (*Gaceta de Madrid* de 2 de agosto de 1922).

¹⁷ Real Decreto de 25 de agosto de 1926 (*Gaceta de Madrid* de 29 de agosto de 1926). Como indica Martín Mateo, este Real Decreto debió inspirarse en los Consejos de Administración de las Universidades italianas establecidos mediante un Reglamento General de 1921 (vid. MARTÍN MATEO, R., “Los Consejos Sociales en las Universidades europeas, normativa y desarrollos comparados”, *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 48, 1985, pp. 488-489).

¹⁸ Como es sabido, el territorio estatal estaba dividido en tantos Distritos universitarios como Universidades existían y los centros de enseñanza media estaban vinculados a ellas.

¹⁹ Así se indicaba en la exposición de motivos del Real Decreto y, como se ha señalado, esta idea del “divorcio” entre Universidad y sociedad se ha acabado por convertir en un “eslogan permanente” (MARTÍNEZ BALLARÍN, A., GURREA CASAMAYOR, F., “El Consejo Social ¿órgano de participación de la sociedad en la Universidad pública”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 15, 1999, p. 357, así como p. 382).

²⁰ Fundamentalmente en el Consejo del Patronato, ya que la Junta de Gobierno del Patronato estaba compuesta exclusivamente por miembros de la comunidad universitaria (artículo 6 del Real Decreto de 25 de agosto de 1926).

²¹ Real Orden de 27 de septiembre de 1926 (*Gaceta de Madrid* de 28 de septiembre de 1926).

²² Real Decreto de 24 de septiembre de 1930, aprobando un Estatuto General de la Enseñanza Universitaria (*Gaceta de Madrid* de 29 de septiembre de 1930).

Universidades tendrán por principal misión la de auxiliar a la Universidad en el cumplimiento de sus fines educativos, culturales y sociales de toda especie, fomentando el interés de la sociedad por la vida y labor universitaria, acopiando iniciativas particulares y oficiales, recibiendo donativos, fundaciones, legados, etc., y protegiendo a la Universidad cuando ésta organice colegios, residencias, servicios docentes y benéficos dentro y fuera de sus propios estrictos límites”²³. Se desarrollaba, así, conceptualmente, la diversidad de funciones del órgano de participación de la sociedad en la Universidad. Este modelo sería el que se mantendría de manera general durante la Segunda República, con la excepción de la especial regulación y características del Patronato de la Universidad Autónoma de Barcelona. Tanto el modelo general como el modelo específico de la Universidad catalana desaparecerían con la guerra civil y la instauración del régimen franquista.

3.2. Las especiales características del Patronato de la Universidad Autónoma de Barcelona durante la Segunda República.

En el actual debate sobre la gobernanza universitaria se ha pretendido desde algunos sectores sugerir como posible modelo, al menos parcialmente, de gobierno universitario -aunque, a mi juicio, sin demasiado fundamento o conocimiento- el del Patronato que rigió la Universidad Autónoma de Barcelona durante la Segunda República²⁴. Este Patronato, establecido en 1933, surgió de un proceso de modernización y catalanización de la Universidad de Barcelona iniciado inmediatamente después de la proclamación de la República. En lo que a nosotros interesa, cumple señalar que un *Comisariado*, designado por el Presidente de la Generalitat y por el Ministro Republicano de Instrucción Pública, asumió el gobierno de la Universidad a partir de abril de 1931, propició reformas institucionales, una importante renovación pedagógica, e impulsó la elaboración de unos nuevos Estatutos²⁵. En este proyecto de Estatutos, además de la autonomía y la catalanidad de la Universidad, se preveía la existencia de un Consejo de la Universidad que estaría compuesto por los profesores miembros de la Junta Universitaria y, en número no inferior a los dos tercios del número de profesores (por lo que la composición propiamente universitaria sería mayoritaria), de otras tres categorías de representantes de instituciones ajenas a la Universidad. Estas tres categorías eran: representantes de las academias y sociedades “sabias” de Barcelona y de las asociaciones profesionales, de graduados y de antiguos alumnos; representantes de corporaciones públicas que financien el sostenimiento de la Universidad; y los protectores de la Universidad y fundadores de instituciones universitarias²⁶.

En cualquier caso, este proyecto de Estatutos de la Universidad hubo de esperar a la adopción de la Constitución republicana y del Estatuto de autonomía de Cataluña, que serían los textos legales

²³ Real Decreto de 2 de octubre de 1930 (*Gaceta de Madrid* de 5 de octubre de 1930).

²⁴ A ello se refería, al parecer, el Conseller Mas-Colell sosteniendo, según la prensa (vid. *El País*, de 3 de febrero de 2011), que el Rector debería ser elegido por un Patronato como el de la Universidad de Barcelona durante la Segunda República sin atender a que, en ese modelo, el Rector era elegido por el Claustro General de la Universidad.

²⁵ Sobre todo este proceso y la labor de la Universitat Autònoma de Barcelona durante el período republicano vid., en especial, RIBAS MASSANA, A., *La Universitat Autònoma de Barcelona (1933-1939)*, edicions 62, Barcelona 1976.

²⁶ El proyecto de Estatuto está reproducido en *L'Estatut de la Universitat Autònoma de Barcelona de 1933: 75è aniversari*, op. cit., pp. 193-211.

que fijarían el alcance de la futura autonomía universitaria. Con un intenso debate político y jurídico ²⁷, el Estatuto de autonomía de Cataluña dispuso finalmente en su artículo 7 que “[S]i la Generalitat lo propone, el Gobierno de la República podrá otorgar a la Universidad de Barcelona un régimen de autonomía; en tal caso, ésta se organizará como Universidad única, regida por un Patronato que ofrezca a las lenguas y culturas castellana y catalana las garantías recíprocas de convivencia, en igualdad de derechos, para Profesores y alumnos” ²⁸. Esta disposición, que sería la que habilitaría legalmente el futuro régimen de autonomía, establecía el carácter paccionado de la autonomía, es decir, la necesaria confluencia de dos voluntades políticas: la del Gobierno de la Generalitat y la del Gobierno de la República. Estas voluntades confluyeron en el Decreto de 1 de junio de 1933 que reconocía la autonomía y establecía y regulaba la composición del Patronato que regiría la Universidad ²⁹.

El Patronato estaba formado por cinco vocales nombrados por el Gobierno de la República y por otros cinco nombrados por el Gobierno de la Generalitat, con un mandato de duración ilimitada; es decir, una fórmula políticamente paritaria en la que no se previó ninguna representación de la misma comunidad universitaria, salvo la del Rector que también era vocal nato del Patronato -aunque era elegido de conformidad con las normas estatutarias vigentes-, ni tampoco ninguna representación de otros intereses sociales. Este planteamiento inicial, contestado desde distintos sectores de la misma comunidad universitaria que cuestionaban el carácter político y otorgado de la pretendida autonomía universitaria, constituye su misma debilidad original y fue la fuente de diversas distorsiones. La fundamental es que el mismo Decreto establecía que sería el Patronato el que elaboraría el Estatuto de la Universidad, como así se hizo, sometiéndolo a la aprobación tanto del Gobierno de la Generalitat como del Gobierno de la República ³⁰. Otra debilidad relevante fue que en la designación de los miembros del Patronato, los dos gobiernos optaron por designar profesores universitarios, algunos incluso de la misma Universidad de Barcelona, lo que generaría nuevos conflictos y malestares. En tercer lugar debe subrayarse que, conformado el Patronato como máximo responsable del gobierno de la institución universitaria ³¹, poco margen de actuación le quedaba al Rector -elegido por el Claustro

²⁷ Debate prolijamente estudiado por PONS RAFOLS, X., “L'Estatut de la Universitat Autònoma”, *op. cit.*, pp. 64-79. El debate se centraba, en esencia, en determinar si la Universidad se organizaría como una Universidad única o si se acabarían creando dos Universidades, una en lengua catalana y otra en lengua castellana. El modelo finalmente resultante, de conformidad con el Estatuto de autonomía de Cataluña, fue el de la Universidad única o mixta, y de carácter bilingüe, atendiendo precisamente a que el problema lingüístico se revelaba como el factor jurídico-político determinante.

²⁸ *Vid.* el Estatuto de autonomía de Cataluña, de 9 de septiembre de 1932, en la *Gaceta de Madrid* de 21 de septiembre de 1932.

²⁹ *Vid.* el Decreto en *Gaceta de Madrid* de 2 de junio de 1933, reproducido en *L'Estatut de la Universitat Autònoma de Barcelona de 1933: 75è aniversari, op. cit.*, pp. 227-229.

³⁰ *Vid.* el Estatuto de la Universitat Autònoma de Barcelona de 7 de septiembre de 1933 reproducido en *ibidem*, pp. 131-139 (en facsímil tanto de la *Gaceta de Madrid* como del *Butlletí Oficial de la Generalitat de Catalunya*).

³¹ El artículo 11 del Estatuto de la Universidad -elaborado por el mismo Patronato- atribuía a éste las funciones principales y más relevantes en el gobierno de la Universidad, desde la aprobación de todo tipo de normativas, la

General por un mandato de tres años renovable- que, como hemos dicho, también formaba parte del Patronato, en el que había un Presidente, un Vicepresidente y un Secretario; una articulación compleja de órganos unipersonales y colegiados que generó abundantes tensiones ³².

En el Estatuto de la Universidad se mantenía la existencia de un Claustro extraordinario con presencia de matriculados, graduados, Corporaciones profesionales y Academias y Sociedades científicas, con unas limitadas y benefactoras funciones, como las de “[P]roponer cuanto represente beneficio para la Universidad y redunde en su prestigio” ³³. Una fórmula, en definitiva, la del Patronato y la del Claustro extraordinario que, a mi juicio, no resolvían adecuadamente la participación de la sociedad en la Universidad y que dejaban sin un papel claramente definido, más allá de la designación de los miembros del Patronato, a los poderes públicos o corporaciones que subvenían a las necesidades financieras de la Universidad. Es decir, no quedó resuelto tampoco cómo los intereses sociales y los poderes públicos participarían y equilibrarían su actuación con el reconocimiento de la autonomía docente, científica, económica y administrativa de la Universidad.

3.3. Los Patronatos universitarios del franquismo.

En 1965, superada la fase autárquica del régimen franquista, se procedió a la creación, de nuevo y por Decreto, de los Patronatos universitarios ³⁴. Estos Patronatos, que se constituirían en cada distrito universitario, se configuraban como un “Órgano representativo de los distintos sectores sociales más directamente relacionados con la Universidad y de enlace con ellos y con una función de auxilio y colaboración al cumplimiento de los fines universitarios” ³⁵. La composición de estos Patronatos era mixta -entre miembros de la misma Universidad y personas externas a ella- y muy amplia, pero, en cualquier caso, estaban presididos por el Rector y tenían como misiones, entre otras, las “[A]uxiliar a la Universidad en el cumplimiento de sus fines educativos, culturales y sociales, fomentando el interés de la Sociedad por la vida y la labor universitarias” y de “[H]acer llegar a los Órganos universitarios las aspiraciones y deseos del medio social respectivo en relación con aquellos fines cuando ello pueda traducirse en la promoción de estudios e investigaciones encaminados a su mejor planteamiento y resolución” ³⁶. En sede teórica poco hay que objetar a este planteamiento y a su

realización de todos los nombramientos de personal docente y administrativo o la administración de los recursos financieros de la Universidad y de su patrimonio.

³² Desde la dimisión del rector Serra Hunter a los conflictos entre el rector Bosch i Gimpera y otros miembros del Patronato. Sobre este período de la Universidad de Barcelona, además del extenso estudio jurídico de PONS RAFOLS, X., “L’Estatut de la Universitat Autònoma ..”, *op. cit.* y de la perspectiva general de RIBAS MASSANA, A., *La Universitat Autònoma., op. cit.*, puede consultarse específicamente GRACIA ALONSO, F., FULLOLA PERICOT, J.M., “De l’esperança a la desfeta”, en CASSASSAS YMBERT, J., GRACIA ALONSO, F., FULLOLA PERICOT, J.M., *La Universitat de Barcelona*, Publicacions de la Universitat de Barcelona, Barcelona 2008, pp. 50-99.

³³ Artículo 63 del Estatuto de la Universidad.

³⁴ Con la premisa de partida de que “Universidad y Sociedad no pueden sentirse desvinculadas, ya que la primera se desnaturaliza si carece de conexión social y la Sociedad pierde toda justificación para sus actitudes críticas ante aquella si se desentiende del cumplimiento de sus fines por no llegar a ver en la actividad universitaria el primer elemento condicionante de una digna y próspera vida colectiva e incluso el principal estímulo impulsor del progreso social” (preámbulo del Decreto 1873/1965, de 16 de junio, por el que se crean los Patronatos Universitarios, BOE de 12 de julio de 1965).

³⁵ Artículo 1 del Decreto 1873/1965.

³⁶ Artículo 3, apartados 1 y 2, del Decreto 1873/1965.

fundamentación de partida, más allá que tuviera difícil encaje en la realidad universitaria de la época y de su contexto político ³⁷.

Pocos años después, la ya citada Ley 14/1970 estableció una regulación legal de la institución de los Patronatos universitarios, evolucionando la normativa anterior. En este sentido, la Ley establecía que cada Universidad tendría un Patronato y Comisiones de Patronato para sus diversos Centros ³⁸. Este Patronato se configuraba como “el órgano de conexión entre la sociedad y la Universidad, a través del cual ésta se hace partícipe de las necesidades y aspiraciones sociales y la sociedad colabora con la Universidad prestando el apoyo necesario para la realización de sus contenidos y planteándole sus propias exigencias” ³⁹. Un planteamiento conceptual también impecable -como el del Decreto de 1965- si no fuera el contexto político en el que se planteaba, y que necesitaba concretarse, evidentemente, en la composición y funciones del Patronato.

Por lo que se refiere, en primer lugar, a su composición, la Ley establecía que los miembros del Patronato serían en número no superior a veinte ⁴⁰ y que serían nombrados por el Ministro de Educación y Ciencia de entre “personalidades representativas, a propuesta de las Corporaciones locales del Distrito universitarios; de los Colegios profesionales; de los Procuradores en Cortes de representación familiar; de la Organización Sindical; del Profesorado de los Centros docentes; de las Asociaciones de Padres de Alumnos, de Alumnos y de ex Alumnos; de Entidades públicas y personas privadas propuestas por el propio Patronato y la Junta de Gobierno de la Universidad” ⁴¹. Al margen de que el Presidente del Patronato sería designado por el Ministro de Educación y Ciencia por tiempo limitado, a propuesta del propio Patronato, lo relevante es subrayar, precisamente, la composición estrictamente extrauniversitaria de estos Patronatos, a cuyas reuniones podrían asistir el Rector y el Gerente disponiendo de voz y voto, pero sólo cuando la índole de los asuntos lo requiriese; es decir, que no se preveía que formaran parte como miembros natos del Patronato. En las ocasiones en que participase se preveía que el Rector presidiría las reuniones ⁴², reforzándose así su papel como primera autoridad académica, pudiendo incluso el Rector suspender la ejecución de los acuerdos del Patronato.

En segundo lugar, en relación con sus funciones, la Ley se limitaba a remitirlas a lo que se regulara en el Estatuto de cada Universidad ⁴³, y sólo preveía diversas disposiciones en las que el Patronato debía ser oído como, por ejemplo, la elaboración del Estatuto o ante el nombramiento del Rector, del Gerente ⁴⁴, de los Directores de los Colegios Mayores o de los Decanos y Directores (en

³⁷ Como indica MARTÍN MATEO, refiriéndose también a los Patronatos en la regulación de la Ley Villar Palasí, “en ninguna de sus distintas versiones, salvo excepciones, llegaron a funcionar” (vid. MARTÍN MATEO, R., “Los Consejos Sociales en las Universidades europeas .”, *op. cit.*, p. 490).

³⁸ Artículo 76 de la Ley 14/1970.

³⁹ Artículo 83.1 de la Ley 14/1970.

⁴⁰ Las Comisiones de Patronato de cada Centro (Facultad, Escuela o Colegio Universitario) estarían integradas por un Presidente, nombrado por el Ministro de Educación y Ciencia a propuesta del Patronato, y por no más de diez Vocales representantes de los mismos sectores que el Patronato (artículo 86 de la Ley 14/1970).

⁴¹ Artículo 83.2 de la Ley 14/1970.

⁴² Pero, sin duda, en una articulación que encajaría difícilmente con la posición del Presidente del Patronato.

⁴³ Artículo 83.4 de la Ley 14/1970.

⁴⁴ La Ley introdujo la figura del Gerente, que era nombrado por el Ministro de Educación y Ciencia “de conformidad con el rector y oído el Patronato” (artículo 79.1 de la Ley 14/1970).

este último caso debía ser oída la Comisión del Patronato correspondiente al Centro). En todo caso, como única orientación sobre el carácter de sus funciones, se establecía que al Gerente de la Universidad correspondía asimismo “la ejecución de los acuerdos del Patronato en materia administrativa o económica” ⁴⁵. Es decir, aunque sin mayores precisiones, se configuraba el Patronato como un órgano con competencias en materias económicas, remitiéndose la precisa determinación de sus funciones a los Estatutos de las Universidades. A título meramente ilustrativo y en lo que a nosotros interesa, puede indicarse que los Estatutos provisionales de la Universidad de Barcelona ⁴⁶ establecían, de manera general, como funciones fundamentales del Patronato las de “[E]studiar las necesidades y aspiraciones de Cataluña y Baleares que considera que deben ser satisfechas por la Universidad de Barcelona y proponer a los órganos de gobierno de la misma los medios concretos para atenderlas” y “[P]romover la participación social destinada a proveer a la Universidad de los medios económicos y de otra índole necesarios para cumplir con sus misiones de enseñanza, investigación y difusión de la cultura” ⁴⁷. En materia económica y presupuestaria correspondía también al Patronato tanto velar por el empleo de las cantidades procedentes de donativos y subvenciones como informar sobre el presupuesto de la Universidad de Barcelona que, una vez aprobado por el Patronato, sería sometido al Ministerio de Hacienda para la aprobación del Gobierno.

En definitiva, lo que entiendo pertinente subrayar es que, retomando una perspectiva que en nuestro ordenamiento universitario ya se había planteado en décadas anteriores, el mismo régimen franquista se adaptó -cuanto menos formalmente- a un planteamiento institucional de presencia y participación de los intereses sociales en la Universidad y, específicamente, en relación con las cuestiones de carácter económico y financiero, mediante el establecimiento de los Patronatos universitarios. Unos Patronatos con unas funciones poco definidas, que en la Ley de 1970 se configuraban como de composición estrictamente extrauniversitaria y que pretendían asumir la representación de los diversos intereses sociales. Huelga decir que, aunque los Patronatos se constituyeron ⁴⁸, todo este planteamiento casaba mal con una Universidad que vivía intensos momentos de agitación y protesta social en demanda de democratización y libertad y con profundas aspiraciones de modernización y transformación.

4. La institucionalización de la participación de la sociedad en la Universidad a través de los Consejos Sociales

Situados los antecedentes de la participación de la sociedad en la Universidad, vamos a abordar ahora la actual institucionalización de esta participación a través de los Consejos Sociales.

⁴⁵ Artículo 79.2 de la Ley 14/1970.

⁴⁶ Elaborados por la Universidad, oído el Patronato provisional, y aprobados por el Gobierno mediante el Decreto 1781/1971, de 6 de julio (BOE de 27 de julio de 1971).

⁴⁷ Artículo 36 de estos Estatutos provisionales.

⁴⁸ Aunque poco o nada aportaron a la Universidad, no resultando en la práctica un órgano de conexión entre la sociedad y la Universidad (vid. MARTÍNEZ BALLARÍN, A., GURREA CASAMAYOR, F., “El Consejo Social ¿órgano de participación de la sociedad..”, *op. cit.*, p. 358).

Ordenamos este análisis ocupándonos, en un primer apartado, de su creación y desarrollo legal, para analizar en los apartados siguientes su composición, sus competencias, su organización y, finalmente, las relaciones entre el Consejo Social y los otros órganos de gobierno de la Universidad.

4.1. Creación, evolución y desarrollo legal de los Consejos Sociales

Aunque con resultados finalmente frustrados, el proyecto de LAU -al que antes nos hemos referido- encomendaba el funcionamiento económico y financiero de las Universidades a un Consejo Social “concebido como un órgano de relación y colaboración entre la Universidad y su entorno social, constituido por representantes de las instituciones y fuerzas sociales del territorio donde se halle radicada la Universidad”⁴⁹. Este Consejo Social previsto en el proyecto de LAU y que, sólo en parte, retomaría la LRU, actuaría como “cauce de articulación entre la Universidad y su entorno social, al que corresponde promover la colaboración económica de la sociedad en la financiación de la Universidad, ser portavoz en ésta de los intereses generales de aquélla, ejercer la supervisión de las actividades de carácter económico de la Universidad y velar por el rendimiento de los servicios”. También correspondería a los Consejos Sociales, según el proyecto de LAU, la propuesta de creación de nuevos Centros y la aprobación de plantillas del personal propio de la Universidad, presupuestos, contratos y cualquier medida que supusiera aumento de gasto dentro de las competencias universitarias⁵⁰.

Si bien de este planteamiento podía parecer que se pretendía otorgar un papel predominante a un órgano como el Consejo Social -con una composición estrictamente ajena a la comunidad universitaria-, había dos elementos que ponderaban esta perspectiva y, sobre todo, que hubieran podido fijar claramente, si se hubieran mantenido en la LRU, el alcance de la participación de la sociedad en la Universidad evitando las disfunciones que a lo largo de estos casi treinta años ha generado la presencia de los Consejos Sociales. Me refiero, de un lado, a que el proyecto de LAU preveía que los conflictos que pudieran surgir entre el Consejo Social y el Consejo Académico (al que correspondería la aprobación de los asuntos de índole estrictamente docente o investigadora) serían resueltos por una Comisión integrada por tres representantes de cada uno, bajo la presidencia del Rector y, si no hubiera acuerdo, decidiría el Consejo General de Universidades⁵¹. De otro lado, y resulta especialmente remarcable, se establecía claramente en el proyecto de LAU que el Rector, como máximo representante de la Universidad, ejercería su dirección y *presidiría y ejecutaría* los acuerdos del Claustro, del Consejo Académico y del Consejo Social; es decir, de no frustrarse el proyecto de LAU, no hubiera existido la figura del Presidente del Consejo Social ya que este cargo, aunque en la

⁴⁹ Vid. el preámbulo del proyecto de LAU.

⁵⁰ Vid. artículo 28.4 del proyecto de LAU. Cabe subrayar, por tanto, las importantes funciones que se asignaban a estos Consejos Sociales cuya composición no podría exceder de catorce vocales -representantes de la organización política de la Comunidad Autónoma o ente preautonómico, sindicatos, asociaciones empresariales y eventualmente otras instituciones económicas o sociales- sin que ninguno de ellos fuera miembro de la comunidad universitaria.

⁵¹ Artículo 28.5 del proyecto de LAU.

composición del órgano no hubiera ningún miembro de la comunidad universitaria, correspondería al mismo Rector.

Algunos de los aspectos que se acaban de mencionar del proyecto de LAU no fueron finalmente recogidos en la LRU que estableció, en lo que ahora aquí interesa, que uno de los órganos colegiados de gobierno de las Universidades debería ser un Consejo Social al que se definía como “el órgano de participación de la sociedad en la Universidad”⁵². La LRU estableció también una composición básica de los Consejos Sociales en la que, a diferencia del proyecto de LAU, se preveía que fuera un órgano de carácter mixto formado por miembros de la comunidad universitaria y miembros extrauniversitarios. Disponía así que debería haber una representación de la misma comunidad universitaria de dos quintas partes del total de miembros del Consejo Social y que el resto, en las otras tres quintas partes, estaría compuesto por personas no pertenecientes a la Universidad y representantes de los intereses sociales, de conformidad con los criterios y los procedimientos que se establecieran mediante ley de la Comunidad Autónoma⁵³. Es decir, de un lado, sería mayoritaria la representación de los intereses sociales en relación con la representación de la misma comunidad universitaria y, de otro lado, la LRU, dentro del marco en ella establecido, remitió a la legislación autonómica la concreta composición de los Consejos Sociales y el número total de sus miembros, así como sus funciones.

En la práctica esto significaba que las Comunidades Autónomas que habían accedido a la autonomía por la vía del artículo 151 de la Constitución y las que, habiendo accedido por la vía del artículo 143 de la misma, tenían asumida competencias en materia de enseñanza superior⁵⁴, aprobarían las correspondiente leyes sobre los Consejos Sociales para las Universidades radicadas en su territorio, generándose así un amplio abanico de formas de regular tanto la composición de los Consejos Sociales como sus funciones⁵⁵.

La LOU, por su parte, mantuvo esencialmente la regulación de los Consejos Sociales en lo que respecta a su conceptualización y funciones principales, aunque potenciándolos y completando sus competencias, reiterando la remisión de la regulación precisa de su composición y funciones a ley de la Comunidad Autónoma. Debe subrayarse, sin embargo, que la LOU estableció ciertos cambios en algunas de las funciones y definió de otra forma la composición básica de los Consejos Sociales eliminando la proporción dos quintos/tres quintos fijada en la LRU. Conviene indicar, además, que la LOU, para articular una adecuada relación entre la sociedad y la Universidad, estableció, como se indica en su exposición de motivos, “esquemas de coparticipación y corresponsabilidad entre sociedad y Universidad”; esquemas que, con los cambios operados posteriormente en la LOMLOU, no han

⁵² Artículo 14.1 de la LRU.

⁵³ Artículo 14.3 de la LRU.

⁵⁴ Para las Comunidades Autónomas que no habían asumido inicialmente en sus Estatutos de autonomía competencias en materia de Universidades, la Ley 5/1985, de 21 de marzo (BOE de 26 de marzo de 1985), estableció el régimen general de los Consejos Sociales -para lo que se conocía como territorio MEC- y, especialmente, la composición del Consejo Social de la UNED

⁵⁵ *Vid.*, por ejemplo, MARTÍNEZ BALLARÍN, A., GURREA CASAMAYOR, F., “El Consejo Social ¿órgano de participación ..”, *op. cit.* p. 352.

resultado en la práctica suficientemente ágiles y operativos y, en parte al menos, podían resultar lesivos para la autonomía universitaria ⁵⁶.

En este sentido, la LOMLOU ha modificado parcialmente la concepción de los Consejos Sociales subrayando su carácter de interrelación con la sociedad al establecer que el Consejo Social “es el órgano de participación de la sociedad en la Universidad, y debe ejercer como elemento de interrelación entre la sociedad y la Universidad” ⁵⁷. El hecho de que, más de veinte años después de la adopción de la LRU, hubiera de regularse expresamente y de manera imperativa el deber del Consejo Social de ejercer como “elemento de interrelación entre la sociedad y la Universidad” constituye, a mi juicio, una evidencia manifiesta de la insatisfacción con la actuación de los Consejos Sociales como órganos de participación de la sociedad en la Universidad. Además, la LOMLOU subrayó, en su formulación general de las funciones de los Consejos Sociales, la necesidad de aprobar un “plan anual de actuaciones destinado a promover las relaciones entre la Universidad y su entorno cultural, profesional, económico y social al servicio de la calidad de la actividad universitaria” ⁵⁸. Una manera de establecer una obligación legal, a realizar anualmente, que fuera más allá de las competencias en materia económica y financiera pero que, en la práctica, ha tenido poco recorrido.

Por último, cabe hacer referencia a la conexión con los poderes públicos de los Consejos Sociales y de su actividad. Retomando la idea enunciada anteriormente de la compleja interacción en el gobierno universitario entre la influencia de las autoridades políticas, la presencia de diversos sectores representativos de la sociedad y la representación de la misma comunidad universitaria, se constata una cierta concepción de los Consejos Sociales como órgano de intermediación de la influencia de los poderes públicos. Más allá de lo que enseguida veremos sobre la composición y designación de sus miembros, en algunas leyes autonómicas se concibe adicionalmente al Consejo Social como “cauce permanente de diálogo y comunicación” o como “órgano de comunicación” o como “órgano de relación” o como “elemento de interrelación” entre la Universidad, la sociedad de la Comunidad Autónoma y el Gobierno o las instituciones o incluso, directamente, la Administración universitaria de la Comunidad Autónoma ⁵⁹. Aunque no sea ésta la concepción y la función de los Consejos Sociales que establecen la LRU, la LOU y la LOMLOU se trata, sin duda, de disposiciones legales que reflejan, como decíamos antes, la deficiente institucionalización de la participación de los poderes públicos en la Universidad, de manera equilibrada con la presencia de los más diversos intereses sociales y reconociendo y respetando en todo caso la autonomía universitaria y la legitimación de los órganos de gobierno y representación universitarios.

⁵⁶ Vid., al respecto, PAREJO ALFONSO, L. (coord.), *Informe sobre los aspectos de la Ley Orgánica de Universidades cuya constitucionalidad es cuestionable*, elaborado por encargo de la Conferencia de Rectores de las Universidades de España (CRUE) en el año 2002, especialmente, pp. 58-59 y 69-70 (el Informe está disponible en <http://estaticos.elmundo.es/especiales/2001/10/sociedad/educacion/crue.pdf>).

⁵⁷ Nuevo artículo 14.1 de la LOU modificado por la LOMLOU.

⁵⁸ Nuevo artículo 14.2 de la LOU modificado por la LOMLOU.

⁵⁹ Así lo hacen, respectivamente, el artículo 1.2 de la Ley de Castilla-La Mancha (Ley 7/2003), el artículo 2.2 de la Ley de Asturias (Ley 2/1997), el artículo 2.2 de la Ley de Cantabria (Ley 10/1998) o el artículo 2 de la Ley de Navarra (Ley Foral 15/2008).

4.2. La composición de los Consejos Sociales

Por lo que se refiere a su composición, la LRU no mantuvo el criterio que pretendía el proyecto de la LAU en el sentido de que el Consejo Social, en cuanto órgano de la comunidad social, estuviera compuesto estrictamente por miembros representantes de los intereses sociales. Por el contrario, la LRU partía ya inicialmente de un órgano de composición mixta, estableciendo, eso sí, que la mayoría -concretamente tres quintos de la composición del órgano⁶⁰- serían miembros representantes de los intereses sociales⁶¹. Asimismo, la LRU preveía que en el cupo de tres quintos de sus miembros por representación social, la ley de la Comunidad Autónoma debería, en todo caso, prever la participación de representantes de sindicatos y asociaciones empresariales, sin mayores precisiones sobre cuáles podrían ser los orígenes sociales del resto de los miembros en representación de estos intereses sociales⁶².

Fueron precisamente estas dos determinaciones (de un lado, la proporción entre miembros de la comunidad universitaria y miembros de representación social y, de otro lado, que entre ésta última representación hubiera de haber, necesariamente, representantes de los intereses socioeconómicos a través de las asociaciones empresariales y sindicales) uno de los aspectos que motivaron el recurso de inconstitucionalidad contra diversos aspectos de la LRU promovido por del Gobierno Vasco. Este recurso, acumulado al recurso presentado por el Gobierno catalán sobre otros aspectos competenciales de la LRU, se sustanció por el Tribunal Constitucional mediante su Sentencia 26/1987 de 27 de febrero de 1987 que, a mi juicio, resulta altamente relevante. En lo que ahora interesa, el Gobierno vasco impugnó el artículo 14.3 de la LRU porque entendía que tanto la proporción de las partes que componen el Consejo Social como la necesidad de que, en todo caso, participasen representantes de sindicatos y asociaciones empresariales, eran cuestiones “cuya determinación, precisamente por tratarse del órgano de participación de la sociedad en las Universidades, debe corresponder a la Comunidad Autónoma sin ninguna limitación estatal”. Argumento que, sin anclaje constitucional directo, no prosperó finalmente. En este sentido, el Tribunal Constitucional consideró que estas previsiones, a diferencia de otras sobre las que volveremos enseguida, no admitían reproche de inconstitucionalidad porque dejaban amplio margen de determinación a la Comunidad Autónoma y, a fin de cuentas, sólo tendían a algo tan simple -y que se entendía que debía formar parte de las bases

⁶⁰ En la tramitación de la LRU se presentaron enmiendas proponiendo o bien invertir las proporciones (es decir, que los tres quintos fueran representantes de la propia comunidad universitaria y los dos quintos representantes de los intereses sociales, como se proponía en las enmiendas 303 y 305 del Grupo Parlamentario Popular) o bien igualar las proporciones (el Grupo parlamentario Centrista proponía que la proporción fuera del cincuenta por ciento para cada representación). Vid. los textos de las enmiendas en *Ley Orgánica de Reforma Universitaria. Trabajos Parlamentarios*, Cortes Generales, Madrid 1984).

⁶¹ La “parte social” como, con cierta ironía, señalaba PUNSET, R., “La forma de gobierno de las Universidades públicas”, *Revista de Administración Pública*, nº 162 (2003), p. 42.

⁶² Ha de convenirse que resultaba atípico que se especificase expresamente unos intereses sociales y no se mencionase ninguno de los otros intereses sociales igualmente importantes. Vid. por ejemplo, la enmienda núm. 4 presentada en el Senado por el Grupo Parlamentario Popular que proponía añadir a los “sindicatos y asociaciones empresariales” los “colegios profesionales y las organizaciones de usuarios”.

estatales- como “a homogeneizar el Consejo Social de las Universidades”⁶³. En el mismo sentido, el Tribunal estimó que la determinación concreta en relación con los representantes de sindicatos y asociaciones empresariales no entrañaba “tampoco una injerencia en las atribuciones de la Comunidad Autónoma”, tanto por el hecho de que dejaba suficiente margen de actuación a la misma como por la consideración de que la promoción social como función constitucional de los sindicatos y asociaciones empresariales guardaba una relación muy acusada con una materia como la enseñanza superior⁶⁴.

Por su parte, el proyecto inicial de LOU pretendió retornar a la concepción sustentada en el proyecto de LAU en el sentido de que el Consejo Social estuviera compuesto exclusivamente de entre personalidades de la vida cultural, profesional, económica y social, siendo “miembros natos, con voz pero sin voto” el Rector, el Secretario General y el Gerente⁶⁵. Finalmente se mantuvo la composición mixta pero, pese a la “homogeneización” convalidada por el Tribunal Constitucional, la LOU eliminó por completo la proporción entre representantes de la comunidad universitaria y representantes de los intereses sociales tal como había sido fijada por la LRU. En vez de fijar en dos quintos sobre el total la representación de la comunidad universitaria, la LOU sólo previó que necesariamente serían miembros del Consejo Social el Rector, el Secretario General y el Gerente, así como un profesor, un estudiante y un representante del personal de administración y servicios; dejando abierto por completo el número de miembros que podría tener la representación social, con lo que ampliaba el margen de actuación de las Comunidades Autónomas⁶⁶. Si la legislación autonómica mantenía una representación social de nueve personas se mantendría la misma proporción de dos quintos/tres quintos prevista en la LRU. Además de este aspecto, cumple señalar también que la LOU eliminó la necesidad expresa de la presencia de una representación de los sindicatos y de las asociaciones empresariales, con lo que la pretendida homogeneización que había utilizado el Tribunal Constitucional para convalidar la LRU perdía completamente su fundamentación. Todo ello ha comportado, de entrada, una amplia variedad en relación con la composición total de los Consejos Sociales -que oscila entre 15 y 30 con todas la variantes posibles- y respecto de la distribución de los representantes de los intereses sociales y las formas de su designación⁶⁷.

⁶³ Fundamento Jurídico 9.b) de la STC 27/1987.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ Vid. el análisis de la tramitación parlamentaria de la LOU en relación con la composición del Consejo Social que efectúa NAVARRO RUIZ, J.C., *Universidades: sistemas europeo, estatal y autonómico. Su articulación competencial*, ed. Tirant lo Blanc, Valencia 2005, pp. 135-137.

⁶⁶ La LOU, sin embargo, utilizó una fórmula mucho más definidora, a mi entender, sobre qué son exactamente los intereses sociales. En este sentido, el artículo 14.3 de la LOU, al margen de remitir directamente a ley de la Comunidad Autónoma la regulación de la composición y funciones del Consejo Social y la designación de sus miembros, establece que, en su parte de representación de los intereses sociales, sus miembros serán designados “entre personalidades de la vida cultural, profesional, económica, laboral y social”.

⁶⁷ Vid. el análisis que efectúan MARTÍNEZ BALLARÍN, A., GURREA CASAMAYOR, F., “El Consejo Social ¿órgano de participación de la sociedad”, *op. cit.*, pp. 370 y ss.. Un supuesto especialmente remarcable y demostrativo de la cambiante variedad en la total composición de los Consejos Sociales es el de Cataluña ya que la primera legislación sobre Consejos Sociales (la Ley 26/1984) fijaba su composición en un total de 30 miembros, 12 en representación de la Junta de Gobierno y otros 18 en representación de los intereses sociales; una legislación posterior (la Ley 16/1998) derogó la anterior en relación con los Consejos Sociales y fijaba su composición en 25 miembros, diez en representación de la Junta de Gobierno y 15 en representación de los intereses sociales; sin embargo, una ley posterior debida a la necesidad de adaptar la anterior a la Carta Municipal de Barcelona (la Ley 3/1999) fijó de nuevo en 30 los miembros del Consejo Social de las Universidades públicas

Atendiendo a este esquema y a la diversa regulación llevada a cabo por las Comunidades Autónomas una primera reflexión pertinente sobre la composición de los Consejos Sociales es que, en todos los casos se prevé que algunos de los miembros representantes de los intereses sociales sean designados por el Gobierno o por el Parlamento autonómico, es decir, con criterios de decisión política o de conformidad con los pactos políticos y las mayorías políticas existentes. En algunas leyes autonómicas se prevé una mayoría reforzada para la designación de representantes de los intereses sociales por el Parlamento autonómico ⁶⁸, pero en muchas otras no se prevé esta mayoría reforzada y la lógica política lleva en ocasiones a un completo control por parte de una determinada fuerza política, con la instrumentalización partidista que ello pueda conllevar ⁶⁹. De otro lado, su número también oscila entre las distintas Comunidades Autónomas y en ocasiones el Gobierno y el Parlamento autonómico designan el mismo número de representantes sociales, pero en ocasiones son más lo que designa uno de estos dos órganos autonómicos ⁷⁰. Con esta composición -aunque sea parcial- no hay duda, tampoco, de que los miembros no universitarios del Consejo Social, con poca dedicación y poco conocimiento de los temas universitarios, acaban representando el papel que requiera su procedencia o sus simpatías políticas ⁷¹. Desde otra perspectiva, tampoco puede negarse que las actuales competencias de los Consejos Sociales, fundamentalmente de carácter económico y financiero y de supervisión, acaban también condicionando, en parte, los concretos perfiles profesionales de los miembros de la representación social.

En cualquier caso, en muchas leyes autonómicas se prevé que todos los representantes sociales sean designados entre personalidades de la vida cultural, profesional, económica, laboral o social tal como prevé la LOU o, además, como se prevé en algunas, de la vida cívica o territorial, sea lo que sea lo que deba entenderse exactamente con estas expresiones; pero de ello no se derivan unos criterios

en las que, de conformidad con la Carta Municipal de Barcelona, el Ayuntamiento de Barcelona tiene un derecho propio de representación, lo que significaba sólo para algunos Consejos Sociales volver a la situación de 12 miembros en representación de la Junta de Gobierno y 18 en representación de los intereses sociales; finalmente, la Ley actualmente vigente (la Ley 1/2003) ha fijado la composición de los Consejos Sociales en 15 miembros, 6 de ellos en representación del Consejo de Gobierno de la Universidad y otros 9 en representación de los intereses sociales.

⁶⁸ Por ejemplo, en la Ley de Extremadura (Ley 1/2010) se prevé su elección por una mayoría de tres quintos; en la Ley de Castilla-La Mancha (Ley 7/2003) se requiere la mayoría absoluta; y en la Ley de Canarias (Ley 11/2003) se requiere la proporcionalidad a la representación de los grupos presentes en la Cámara.

⁶⁹ Por ejemplo, según la Ley de los Consejos Sociales de las Universidades Públicas Valencianas (Ley 2/2003), a los seis miembros que elige, directa o indirectamente, el Gobierno autonómico, se pueden añadir los dos que nombran las Cortes Valencianas, el que designa el Ayuntamiento y el que designa la Diputación provincial donde se ubique la Universidad, así como el Presidente del Consejo Social -que designa directamente el Gobierno autonómico- y los dos designados por el mismo Presidente; es decir, sobre los 25 miembros de los distintos Consejos Sociales de las Universidades públicas valencianas, en la designación de 13 de ellos se da una evidente connotación política y una no escondida voluntad de control político sobre las Universidades (vid. el extenso análisis específicamente para la Comunidad Valenciana de NAVARRO RUIZ, J.C., *Universidades: sistemas europeo*, op. cit., pp. 282-300).

⁷⁰ Por ejemplo, los 6 del Gobierno y 2 del Parlamento en el caso de la Comunidad Valenciana; o los 6 y 6 en el caso de Galicia; o los 4 y 4 en el caso de Andalucía; o los 3 y 3 en el caso de Extremadura y de Castilla-La Mancha; o los 3 y 7 en el caso de Castilla-León; o los 3 y 2 en el caso de Cataluña; o los 3 y 5 en el caso de Aragón. Supuestos más particulares son los de aquellas legislaciones que establecen, de un lado, que los designados por el Parlamento autonómico han de ser miembros de la propia Cámara (es el caso de 2 de los 4 que designa la Asamblea Regional de Murcia, según establece la Ley 3/2005); o que de los designados por el Gobierno autonómico algunos hayan de ser cargos políticos del Gobierno (es el caso de 2 de los 4 designados por el Gobierno cántabro y por el Gobierno asturiano, designaciones que han de recaer en las personas titulares de Direcciones Generales con responsabilidades en las áreas de Universidad y de Economía, según establecen la Ley 10/1998 de la Comunidad Autónoma de Cantabria y la Ley 2/1997 de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias).

⁷¹ Como indica PUNSET, R., "La forma de gobierno", op. cit., p. 44.

objetivos de cualificación profesional y de implicación en la actividad que se desarrolle en el seno del Consejo Social. En algunos casos, además, sólo se prevé que se asegure esta condición personal en relación con las personas designadas por el Gobierno o por el Parlamento autonómico ⁷², por lo que no se requiere para los otros representantes de intereses sociales, sean de las corporaciones locales, de los sindicatos y asociaciones empresariales, o de los colegios profesionales y las cámaras de comercio, en los casos en que se prevé su representación.

En relación con la composición de los Consejos Sociales, y vinculado a lo que indicaremos más adelante respecto de las relaciones entre éste órgano y los otros órganos de la Universidad, pueden también subrayarse algunas legislaciones autonómicas que prevén una participación de la misma Universidad en la designación de parte de los representantes de los intereses sociales, formulando así una operación cruzada que, sin duda, puede aportar una mayor integración y cohesión a las actividades de los órganos universitarios. Se trata de disposiciones como las de la Ley andaluza de Universidades que prevé que cuatro vocales representantes de los intereses sociales serán designados directamente a propuesta del Consejo de Gobierno de la Universidad ⁷³, o de la Ley canaria que prevé la designación de un vocal a propuesta del Consejo de Gobierno y de otros dos vocales a propuesta del Rector ⁷⁴.

De otro lado, aunque en todos los supuestos -atendiendo a lo ya establecido inicialmente en la LRU, aunque la LOU eliminó la referencia expresa- se prevé una representación de los sindicatos y de las asociaciones empresariales más representativas, tampoco ésta es de igual número en las distintas leyes autonómicas ⁷⁵. Por otra parte, en todos los casos está prevista una representación de los entes locales o, para Baleares y Canarias, de los consejos o los cabildos insulares, o de las Juntas Generales en el caso del País Vasco, o, en su caso, de las asociaciones de municipios y provincias ⁷⁶. Una última reflexión adicional puede llevarse a la falta de presencia en los Consejos Sociales de sectores sociales

⁷² Por ejemplo, en el caso de la Comunidad de Madrid sólo los designados por la Asamblea autonómica (artículo 8.5 de la Ley 12/2002).

⁷³ El artículo 19.1.h) de la Ley de Andalucía (Ley 15/2003) prevé la designación de “Cuatro vocales a propuesta del Consejo de Gobierno de la Universidad. Uno de ellos será antiguo alumno o alumna con titulación de la Universidad que corresponda. Los restantes vocales pertenecerán a entidades cuya sede social radique en Andalucía que tengan convenios y proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación con la Universidad correspondiente o que colaboren en programas de prácticas dirigidos a los alumnos de la Universidad”.

⁷⁴ El artículo 6.3 de la Ley de Canarias (Ley 11/2003) prevé la designación de: “g) Un vocal designado por el Consejero competente en materia de educación a propuesta del Consejo de Gobierno de la Universidad entre aquellas empresas que colaboren de forma estable en su financiación de acuerdo con los criterios fijados al respecto en la normativa de la Universidad. h) Un vocal designado entre aquellas fundaciones y empresas que tengan suscritos convenios o contratos de investigación, docencia, prácticas de formación profesional o de colaboración entre las actividades de la Universidad. Se priorizarán aquellas que tengan una mayor actividad en investigación, desarrollo e innovación (I+D+I) a propuesta del Rector. i) Un representante designado de entre personas de reconocido prestigio en los ámbitos científico, cultural, artístico y tecnológico, a propuesta del Rector”.

⁷⁵ En toda la legislación autonómica sobre los Consejos Sociales se sigue manteniendo la presencia de esta representación de sindicatos y asociaciones empresariales con un número variable de representantes (entre dos y seis miembros) y, normalmente, el mismo número para la representación empresarial y para la representación sindical [con excepciones, como la establecida en la Ley de Galicia (Ley 1/2003) que prevé una presencia de cuatro representantes de las organizaciones empresariales y sólo dos de los sindicatos más representativos].

⁷⁶ Por las propias características del despliegue territorial de la Universidad de Castilla-La Mancha, la Ley autonómica prevé la participación, entre la representación de los intereses sociales, de dos miembros designados por la Federación de Municipios y Provincias de Castilla-La Mancha [artículo 4.1.e) de la Ley 7/2003].

muy específicos, pero que se condigan plenamente con el determinado perfil académico o investigador diferencial de alguna Universidad del territorio de la Comunidad Autónoma, o de sectores culturales, científicos, artísticos e intelectuales, estrechamente vinculados a la actividad universitaria, y que, en general, no se prevé específicamente ⁷⁷. En definitiva, lo cierto es que, en el conjunto de la legislación autonómica, se da una absoluta falta de identidad en el criterio y número de distribución de los vocales representantes de los intereses sociales.

4.3. Las competencias de los Consejos Sociales

En cuanto a las competencias de los Consejos Sociales, la LRU, inspirándose en este sentido en las previsiones del proyecto de LAU e, incluso, en las normativas anteriores, estableció que correspondía de manera general a este órgano “la aprobación del presupuesto y de la programación plurianual de la Universidad, a propuesta de la Junta de Gobierno y, en general, la supervisión de las actividades de carácter económico de la Universidad y del rendimiento de sus servicios. Le corresponde, igualmente, promover la colaboración de la sociedad en la financiación de la Universidad” ⁷⁸. De manera similar, aunque con un cierto desarrollo de la dimensión de interrelación social, la LOU dispone que corresponde al Consejo Social “la supervisión de las actividades de carácter económico de la Universidad y del rendimiento de sus servicios; promover la colaboración de la sociedad en la financiación de la Universidad, y las relaciones entre ésta y su entorno cultural, profesional, económico y social al servicio de la calidad de la actividad universitaria” además de la aprobación del presupuesto, de la programación plurianual de la Universidad y de las cuentas anuales de la Universidad y las de las entidades que de ella puedan depender ⁷⁹. Sin embargo, y pese a lo dispuesto legalmente, la realidad es que, en general y desde su misma creación, los Consejos Sociales no han tenido un papel ni especialmente positivo ni especialmente relevante⁸⁰ y, pese a sus competencias económicas, financieras y patrimoniales, pocas son las aportaciones que se pueden apuntar en relación con la realización de sus funciones o con la obtención de ingresos adicionales para las Universidades, más allá de la aprobación del presupuesto universitario y la supervisión y control del gasto.⁸¹

Una función específicamente relevante de los Consejos Sociales se refiere a la participación en la designación del Gerente de la Universidad. La LRU previó que éste sería nombrado por el Rector “oído el Consejo Social”, ⁸² pero la LOU operó una limitada pero sustancial modificación al respecto

⁷⁷ Así, por ejemplo, en la inicial ley catalana sobre Consejos Sociales (la Ley 26/1984) se preveía que en cada uno de los Consejos Sociales habría un miembro en representación del *Institut d'Estudis Catalans*, entidad reconocida oficialmente como “corporación académica, científica y cultural, cuyo ámbito de actuación se extenderá a las tierras de lengua y cultura catalanas” (Real Decreto 3118/1976 de 26 de noviembre de 1976, BOE de 21 de enero de 1977). Esta representación fue eliminada a partir de la Ley 16/1998 y sigue sin estar presente en la vigente Ley 1/2003.

⁷⁸ Artículo 14.2 de la LRU.

⁷⁹ Artículo 14.2 de la LOU.

⁸⁰ Vid. PUNSET, R., “La forma de gobierno de las”, *op. cit.*, p. 42.

⁸¹ Vid. la valoración global de MARTÍNEZ BALLARÍN, A., GURREA CASAMAYOR, F., “El Consejo Social ¿órgano de participación de la sociedad..”, *op. cit.*, p. 379-381

⁸² Artículo 20 de la LRU.

al establecer que el Gerente será “propuesto por el Rector y nombrado por éste *de acuerdo* con el Consejo Social”⁸³. Con esta modificación, el papel del Consejo Social en la designación del Gerente pasaba de ser de meramente consultivo -debía ser oído- a plenamente decisorio, ya que el Rector necesita desde entonces la voluntad positiva y favorable del Consejo Social para efectuar el nombramiento de la persona que proponga para el cargo. La LOMLOU no ha modificado esta especial codecisión en la designación del Gerente que ha introducido, a mi entender, una fortalecida doble dependencia del Gerente -del Rector y del Consejo Social- que, si no se gestiona adecuadamente buscando la máxima interacción y complicidad, puede ocasionar importantes distorsiones en la gestión y gobierno de la Universidad.⁸⁴

Al margen de las competencias genéricas de los Consejos Sociales formuladas en la legislación estatal vigente, entiendo que también resulta pertinente aportar algunas reflexiones desde la perspectiva jurídica en relación con algunas de las funciones específicas asignadas a los Consejos Sociales, los cambios que en ellas se han operado y la posición que sobre algunas de ellas ha expresado el Tribunal Constitucional, que ha sentado una doctrina clara en el sentido de que las decisiones de naturaleza académica no pueden adoptarse por un órgano en el que la comunidad universitaria tenga una posición minoritaria.

Sobre estos aspectos se manifestó el Tribunal Constitucional en su ya citada Sentencia 26/1987, considerando que no eran constitucionalmente aceptables los artículos 39.1 y 47.3 de la LRU⁸⁵ sobre el fundamento, precisamente, de la composición del Consejo Social y del carácter minoritario que ostenta en él la representación de la comunidad universitaria. Concretamente, el Tribunal indicaba que “la representación minoritaria que en su composición corresponde a la comunidad universitaria, que queda por ello subordinada a la representación social, impide que se atribuyan al Consejo Social decisiones propias de la autonomía universitaria”. Continuaba argumentando el alto Tribunal que “[S]i las funciones que se atribuyen al Consejo Social responden a su finalidad específica de ser el órgano de participación de la sociedad en las universidades y no afectan al contenido esencial de la autonomía de éstas, la participación minoritaria de la comunidad universitaria no lesionará su autonomía. Pero si, pese a esa representación minoritaria, se atribuyen al Consejo Social funciones estrictamente académicas, entonces sí resultaría vulnerado el art. 27.10 de la Constitución”⁸⁶.

Claramente, por tanto, el Tribunal estableció que una consideración fundamental en relación con la autonomía universitaria y las competencias del Consejo Social se basaba en la determinación de si la competencia afectaba o no al principio de la libertad académica que se manifiesta en las libertades

⁸³ Artículo 23 de la LOU.

⁸⁴ La LOMLOU sólo introdujo, de una manera que entiendo innecesaria y superflua, el añadido de que el Gerente sería nombrado por el Rector de acuerdo con el Consejo Social “atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia”. De otro lado, puede también subrayarse que en el proyecto de LAU se establecía que el Gerente “[S]erá nombrado por el Rector, *de quien directamente depende*, a propuesta del Consejo Social, entre funcionarios de Cuerpos de la Administración Civil del Estado para cuyo ingreso se exija título superior”; a tenor de la regulación y de la práctica actual, la subordinada sobre la dependencia directa que contenía el proyecto de LAU suponía una clarificación importante.

⁸⁵ Que establecían competencias decisorias del Consejo Social en relación con la ampliación, minoración o cambio de denominación de las plazas de los cuerpos docentes universitarios.

⁸⁶ Fundamento Jurídico 9.b) de la STC 26/1987.

de cátedra, de investigación y de estudio, que constituyen el fundamento de la autonomía universitaria que reconoce el artículo 27.10 de la Constitución ⁸⁷. El problema, evidentemente, estriba en determinar en qué consisten las cuestiones académicas y qué materias lo son y qué cuestiones y materias no lo son y, por tanto, pueden ser competencia de órganos como el Consejo Social, con una presencia mayoritaria de representantes de intereses sociales ⁸⁸. Llevando el argumento a su extremo, el Magistrado Angel Latorre Segura formuló un voto particular a la Sentencia subrayando sus dudas sobre si la presencia minoritaria de miembros de la comunidad universitaria en el Consejo Social afectaba incluso al núcleo central de las competencias de éste y a la misma facultad del Consejo Social de aprobar el presupuesto o la programación plurianual ya que, en una lógica de otra parte impecable, se trata de facultades que “condicionan y en cierto modo regulan toda la actividad docente e investigadora de la Universidad” ⁸⁹.

Pese al alcance de esta doctrina constitucional, no es menos cierto que, como ya hemos indicado, la LOU potenció la institución de los Consejos Sociales, de ahí que algunos de los recursos contra la LOU -pendientes todavía de pronunciamiento del Tribunal Constitucional- se refieran a las funciones del Consejo Social y cuestionen que incidan en aspectos que perfectamente pueden calificarse de académicos ⁹⁰. En todo caso, algunos de estos aspectos fueron modificados por la LOMLOU que, en línea con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, recondujo, de nuevo, parte de las competencias de los Consejos Sociales en una más correcta articulación con los otros órganos de gobierno de la Universidad. En realidad, el propio preámbulo de la LOMLOU fijaba claramente - como cuestión de principio- que, con la nueva Ley, “se asegura que las decisiones de naturaleza académica de las Universidades públicas y privadas se adopten por órganos en los que el personal docente e investigador tengan una representación mayoritaria” ⁹¹.

En el sentido que ahora interesa, la LOMLOU alteró el orden procedimental previsto por la LOU en relación con tres aspectos concretos en los que recondujo y redujo el peso y la importancia del Consejo Social. Así, en lo que antes -con la LOU- la decisión era de la Comunidad Autónoma a propuesta o por acuerdo del Consejo Social, previo informe favorable del Consejo de Gobierno, la LOMLOU estableció que sería decisión de la Comunidad Autónoma pero a propuesta o por acuerdo del Consejo de Gobierno, previo informe favorable de su Consejo Social. Una simple alteración del

⁸⁷ Fundamento Jurídico 4 de la STC 26/1987.

⁸⁸ En otra Sentencia del Tribunal Constitucional (la STC 235/1991, de 12 de diciembre de 1991) se resolvieron los conflictos positivos de competencia acumulados planteados por el Gobierno Vasco y la Generalitat de Cataluña en relación con el Decreto 898/1985, de 30 de abril (BOE de 19 de junio de 1985) declarando que invadía competencias autonómicas, entre otras disposiciones, el artículo 10.1 de este Real Decreto que preveía que el calendario académico debía ser aprobado por los respectivos Consejos Sociales de las Universidades. Aunque el argumento era la invasión de competencias autonómicas, no hay duda de que la fijación del calendario académico es claramente una cuestión de índole académica.

⁸⁹ Voto particular del Magistrado Angel Latorre Segura. Precisamente este Magistrado fue designado ponente inicial en el recurso y tuvo que renunciar tras no admitir el pleno su propuesta en relación con los artículos 8.4 y, especialmente por lo que a nosotros interesa, 14.3 de la LRU (que establece la composición mixta del Consejo Social y la proporcionalidad dos quintos/tres quintos), que él estimaba debían ser declarados inconstitucionales (párrafo 5 de los Antecedentes de la STC 26/1987).

⁹⁰ Sobre los argumentos presentes en estos recursos y las disposiciones afectadas vid. NAVARRO RUIZ, J.C., *Universidades: sistemas europeo.*, op. cit., pp. 167-178.

⁹¹ Párrafo cuarto del Preámbulo de la LOMLOU.

procedimiento ha situado la toma de decisión en el Consejo de Gobierno -el órgano de gobierno de la Universidad- y ha reducido el papel del Consejo Social a la emisión de un informe previo favorable, es decir, preceptivo y vinculante en su sentido favorable pero sin que sea el Consejo Social el órgano que adopta la última decisión. La LOMLOU opera de este tenor respecto de tres ámbitos materiales: en relación con la creación, modificación y supresión de Escuelas y Facultades (artículo 8.2 de la LOU modificado por la LOMLOU); en relación con la adscripción a las Universidades públicas de instituciones o centros de investigación de carácter público o privado (artículo 10.4); y en relación con la adscripción mediante convenio a una Universidad pública de centros docentes de titularidad pública o privada (artículo 11.1).

Finalmente, puede resultar pertinente referirse a dos consideraciones adicionales sobre competencias del Consejo Social vinculadas a cuestiones de carácter académico como son las retribuciones adicionales del profesorado y las normas de permanencia de los estudiantes. En relación con las primeras, la LOU establecía -y la LOMLOU ha mantenido- que corresponde al Consejo Social acordar retribuciones adicionales para el personal docente e investigador, dentro de los límites fijados por la Comunidad Autónoma, atendiendo a méritos individuales de docencia, investigación, desarrollo tecnológico, transferencia o gestión ⁹²; entiendo que puede ser perfectamente discutible que algunos de estos méritos, de índole estrictamente académica, puedan ser valorados por un órgano como el Consejo Social en cuya composición es mayoritaria la participación de agentes externos a la misma comunidad universitaria. En relación con las segundas, corresponde al Consejo Social aprobar las normas que regulan “el progreso y la permanencia” en la Universidad de los estudiantes, de acuerdo con las características de los respectivos estudios; en este sentido, como se indicaba en el Informe ya citado sobre aspectos de la LOU constitucionalmente discutibles, “[A]mbas decisiones, pero especialmente la del progreso de los estudiantes tienen un claro componente académico, por lo que exceden del ámbito propio de decisión del Consejo Social, lesionando la autonomía universitaria constitucionalmente reconocida” ⁹³.

Señaladas estas consideraciones y reiterando la generalidad de las funciones del Consejo Social determinada en la LRU y en la LOU debe indicarse, por último, que, de conformidad con la remisión operada a las Comunidades Autónomas, han sido las leyes de éstas las que han desarrollado, en algunos casos con un detalle excesivamente prolijo y profuso, las competencias de los mismos ⁹⁴. Entiendo que en algunos casos estos desarrollos comportan el riesgo de incidir en ámbitos de actividad puramente académica y, por tanto, ámbitos en los que, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, el Consejo Social no debería poder ejercer competencias, o que, cuanto menos, están

⁹² Vid. artículo 55 y 69 de LOU en su redacción modificada por la LOMLOU

⁹³ Vid., en este sentido, PAREJO ALFONSO, L. (coord.), *Informe sobre los aspectos de la Ley Orgánica*, op. cit., p. 59 y, abundando sobre ello, p. 69.

⁹⁴ Amparándose en el concepto previsto en la LRU y en la LOU de la supervisión del rendimiento de los servicios, algunas legislaciones autonómicas han acabado por configurar un “órgano apoderado de una serie casi inacabable de competencias” (vid. EMBID IRUJO, A., “La autonomía universitaria y la autonomía de las Comunidades Autónomas”, *Revista de Administración Pública*, nº 146, 1998, p. 44).

en el límite de lo establecido legalmente. Lo cierto es que, ante el silencio de la legislación básica, algo había que desarrollar y, así, las leyes autonómicas -y los Estatutos de las Universidades- distribuyen las competencias de los Consejos Sociales en varios ámbitos materiales de actuación: funciones económicas, presupuestarias y financieras; funciones de programación y gestión; funciones de supervisión; funciones en relación con centros y titulaciones; funciones en relación con la comunidad universitaria; y funciones de promoción e impulso de las actividades universitarias. Con todas las variantes, y por contraste con la variedad en la designación y la composición de los Consejos Sociales, debe señalarse aquí una cierta sintonía en las distintas legislaciones autonómicas ⁹⁵.

4.4. La organización de los Consejos Sociales

En relación con la organización de los Consejos Sociales quiero subrayar tan solo algunas consideraciones sobre su Presidente y respecto de su Secretario y su estructura y equipo de apoyo. En relación con la Presidencia del Consejo Social debemos partir de que la LRU, al establecer el órgano, previó que tendría un Presidente que sería “nombrado por la correspondiente Comunidad Autónoma” ⁹⁶. Es decir, se configuraba este órgano de representación social con su propia presidencia mientras que, como dijimos, en el proyecto de LAU no se establecía ninguna presidencia específica, correspondiendo, por tanto la presidencia del órgano colegiado al mismo Rector de la Universidad. Entiendo que este punto de partida ha acabado resultando un aspecto clave pues ha introducido una cierta *diarquía* que, sin duda, ha generado tensiones, más o menos abiertas, en relación con el Rector que, de conformidad con la legislación universitaria, es la máxima autoridad académica y el máximo representante de la institución. Este planteamiento, sobre el que volveremos más adelante, se agrava en la medida en que el Rector también forma parte del Consejo Social como miembro nato dentro de los actualmente seis miembros representantes de la comunidad universitaria y, por tanto, está sometido, en cuanto participante en el órgano colegiado, a la presidencia del Presidente del Consejo Social.

La LOU mantuvo la figura del Presidente del Consejo Social en sus mismos términos ya que, en realidad, después de los años transcurridos desde la LRU y con el desarrollo legislativo autonómico sobre los Consejos Sociales, la figura del Presidente tenía difícil marcha atrás, atendiendo también a la dimensión política de su nombramiento por parte del órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma. En todo caso, lo que se planteó fue un debate en términos políticos en relación a qué órgano o institución autonómica correspondería el nombramiento, lo que pone de relieve también las connotaciones políticas que ha ido ostentando la figura, con los riesgos asociados de instrumentalización de la figura del Presidente o del mismo Consejo Social por parte del poder

⁹⁵ Vid. NAVARRO RUIZ, J.C., *Universidades: sistemas europeo.*, op. cit., p. 241 y MARTÍNEZ BALLARÍN, A., GURREA CASAMAYOR, F., “El Consejo Social ¿órgano de participación de la sociedad ..”, op. cit., p. 373.

⁹⁶ Artículo 14.4 de la LRU.

político.⁹⁷ El Grupo Parlamentario Socialista propuso, por ejemplo, que se previera, de manera general, que el Presidente del Consejo Social fuera designado por una mayoría cualificada de dos terceras partes del Parlamento autonómico respectivo ⁹⁸. En otras palabras, asumiendo el papel político de su nombramiento realizado por el Gobierno autónomo, se pretendía reforzar el consenso político en sede parlamentaria con lo que también, a fin de cuentas, se reforzaría aún más la legitimidad del Presidente del Consejo Social. ⁹⁹ Aspecto que, aunque pudiera parecer positivo en abstracto, podría incrementar los riesgos de colisión respecto de la legitimidad de un Rector elegido por la misma comunidad universitaria.

Además de este aspecto relevante en relación con el Presidente del Consejo Social puede añadirse que en algunas legislaciones autonómicas se prevé que sea el mismo Presidente el que pueda designar a algunos de los miembros del Consejo Social en representación de intereses sociales lo que, sin duda, refuerza más todavía su posición y su capacidad de control sobre el Consejo Social ¹⁰⁰. A título ilustrativo de esta posición privilegiada cabe señalar, por ejemplo, que la ley catalana de Universidades prevé que el antiguo alumno que forma parte del Consejo Social es nombrado por el Presidente del Consejo, oído el Rector, y, si lo hay, a propuesta del consejo de antiguos alumnos ¹⁰¹; o que la ley valenciana establece que el Presidente del Consejo Social podrá nombrar a dos de los componentes del mismo en representación de intereses sociales de entre personas pertenecientes “a entidades legalmente constituidas que representen los intereses profesionales, económicos, financieros, culturales, educativos, artísticos, científicos, técnicos o de antiguos estudiantes” ¹⁰².

En otro orden de ideas, y en relación con el Secretario y la estructura o equipo de apoyo del Consejo Social, entiendo pertinente indicar que cuando se procedió a la creación del Consejo Social mediante la LRU no se previó ninguna disposición especial ni sobre la pertinencia de un Secretario ni sobre la necesidad de contar con una estructura de apoyo. De hecho, atendiendo a lo que se pretendía en el proyecto de LAU, resultaba obvio que la misma Universidad prestaría las estructuras de apoyo necesarias y que el mismo Secretario General de la Universidad, en tanto que secretario de todos los órganos colegiados, podría actuar como Secretario del Consejo Social ¹⁰³. El silencio de la LRU, sin embargo, fue colmado por la legislación autonómica que estableció, en general, la necesidad de que el

⁹⁷ De igual manera que, de otro lado, también resultan obvios los riesgos de instrumentalización por parte del equipo rectoral de los otros órganos colegiados universitarios en contra del Consejo Social o de su Presidente.

⁹⁸ Texto alternativo presentado por el Grupo Socialista (vid. NAVARRO RUIZ, J.C., *Universidades: sistemas europeo* ..., op. cit., p. 128).

⁹⁹ Cabe señalar a este respecto, la excepcionalidad de la Ley del Principado de Asturias (Ley 2/1997) que establece que el Presidente del Consejo Social será nombrado por el Gobierno autónomo “oídos los Portavoces de los Grupos Parlamentarios de la Junta General y el Rector”. Otro modelo alternativo, completamente distinto y también excepcional, es el de la Ley de Navarra (Ley Foral 15/2008) que fija que el Presidente del Consejo Social de la Universidad Pública de Navarra será nombrado por el Gobierno navarro “a propuesta de la mayoría de los Vocales del Consejo Social de la Universidad Pública de Navarra”.

¹⁰⁰ De hecho en la tramitación de la LOU se propuso en el texto alternativo citado -y constituye un ejemplo de la diversidad de modelos posibles- presentado por el Grupo Socialista que el Presidente del Consejo Social pudiera designar hasta un tercio de los componentes del órgano, mientras que otro tercio sería designado a propuesta del Rector y el tercio restante según se estableciera en la legislación autonómica (vid. NAVARRO RUIZ, J.C., *Universidades: sistemas europeo* ..., op. cit., p. 128).

¹⁰¹ Artículo 82.4 de la Ley de Cataluña (Ley 1/2003).

¹⁰² Artículo 5.4.j) de la Ley de la Comunidad Valenciana (Ley 2/2003).

¹⁰³ Así lo disponía el artículo 28.7 del proyecto de LAU.

Consejo Social dispusiera de los medios materiales y personales necesarios, que su presupuesto fuera una partida específica del presupuesto de la Universidad, y que el Presidente del Consejo Social pudiera designar un Secretario. Finalmente, la LOU fijó en su artículo 14.4 que “[E]l Consejo Social, para el adecuado cumplimiento de sus funciones, dispondrá de una organización de apoyo y de recursos suficientes”. A mi juicio, una confirmación legal de una obviedad práctica: si se entiende el Consejo Social como uno más de los órganos colegiados de gobierno de la Universidad, el prever legalmente que le corresponde tener una organización de apoyo y los recursos suficientes es absolutamente innecesario. Resulta evidente, a mi entender, que todos los órganos colegiados de gobierno de la Universidad (la Junta de Gobierno en la LRU o Consejo de Gobierno en la LOU, o el Claustro o cualesquiera otros), han de tener la organización de apoyo necesaria para el ejercicio de sus funciones y, en su caso, los recursos oportunos. Como veremos inmediatamente, todo ello contribuye a configurar al Consejo Social de una manera, cuanto menos, peculiar.

4.5. Las relaciones entre el Consejo Social y los otros órganos de gobierno de la Universidad

En relación con este aspecto, la primera consideración a formular es la misma conceptualización del Consejo Social como un órgano universitario. Ya hemos indicado el espíritu que presidió su creación en la LRU y la posterior regulación de la LOU y la LOMLOU. Conviene ahora indicar que, efectivamente, el artículo 13, tanto de la LRU como de la LOU establece en su apartado a) que el Consejo Social forma parte de la lista de órganos colegiados que, como mínimo, los Estatutos de la Universidad deben establecer, junto al Consejo de Gobierno, al Claustro Universitario, a las Juntas de Escuela o Facultad y a los Consejos de Departamento. Así lo han entendido claramente las leyes autonómicas, algunas de las cuales han subrayado la naturaleza del Consejo Social como un órgano colegiado “universitario”¹⁰⁴. Admitiendo la impecabilidad de este argumento y, por tanto, la naturaleza de órgano universitario del Consejo Social, cabe colegir igualmente que su exacta naturaleza sigue siendo peculiar. Un primer argumento en este sentido es complementario al que se acaba de indicar ya que, si bien es cierto que el órgano colegiado debe entenderse como un órgano de la Universidad, no es menos cierto que el Presidente del Consejo Social no figura en la correspondiente lista de los órganos unipersonales de gobierno y representación a los que se refiere la LOU y que, como mínimo, deben establecerse en los Estatutos de las Universidades¹⁰⁵. Una específica consideración que hace más compleja la precisa determinación de la naturaleza del órgano y que sitúa al Presidente del Consejo Social en una posición por completo atípica.

Si nos atenemos estrictamente a su naturaleza de órgano colegiado universitario, debemos entender que el Consejo Social no es sino una unidad diferenciada del aparato organizativo de una

¹⁰⁴ *Vid.*, por ejemplo, el artículo 1.1 de la Ley de Extremadura (Ley 1/2010) o el artículo 2.1 de la Ley del Principado de Asturias (Ley 2/1997), o el artículo 69.1 de la Ley del País Vasco (Ley 3/2004) o el preámbulo de la Ley de Canarias (Ley 11/2003).

¹⁰⁵ Artículo 13.b) de la LRU y el mismo artículo de la LOU.

persona jurídica como es la Universidad ¹⁰⁶. Sobre este punto de partida, discrepando de la doctrina mayoritaria del Tribunal Constitucional y cuestionando el alcance de la autonomía universitaria, se manifestó el magistrado Francisco Rubio Llorente en el voto particular que emitió en la ya citada Sentencia 26/1987. Como dijimos y en lo que a nosotros interesa, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucionales los artículos 39.1 y 47.3 de la LOU por estimar que las competencias que se atribuían al Consejo Social eran de carácter académico y, consecuentemente, no podían atribuirse a un órgano en el que la comunidad universitaria se hallaba en posición minoritaria. Sin embargo, Rubio Llorente consideró que resultaba “ontológicamente imposible que la autonomía de una persona jurídica de Derecho público resulte vulnerada por las atribuciones conferidas a uno de sus órganos cuyos actos son, por definición, actos de la persona misma”. A juicio del magistrado -y entiendo que es un aspecto clave sobre el que no podemos extendernos-, el titular de la autonomía universitaria es la Universidad como persona jurídica y no la comunidad universitaria, que fue el argumento que fundamentó la posición mayoritaria del Tribunal Constitucional.

Existen otros dos aspectos de carácter jurídico que es pertinente suscitar para seguir ubicando al Consejo Social en una posición peculiar dentro de la estructura de gobierno de las Universidades. De un lado que, tal como se prevé en el artículo 6.4 de la LOU y así han establecido las leyes autonómicas, los acuerdos y actos del Consejo Social ponen fin a la vía administrativa y, en su caso, son susceptibles de recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa de conformidad con lo dispuesto en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Este régimen jurídico, que también se predica de las resoluciones del Rector y de los acuerdos del Consejo de Gobierno y del Claustro Universitario, sitúa claramente al Consejo Social como un órgano universitario, de tal manera que podemos afirmar que, cuando se expresa, lo hace también en nombre de la Universidad y, por tanto, compromete la voluntad de la misma. De otro lado, la LRU establecía en su artículo 18.1 que el Rector, máxima autoridad académica y representante de la Universidad “ejercerá su dirección, ejecutará los acuerdos del Claustro Universitario, de la Junta de Gobierno y del *Consejo Social*”. Es decir, que la ejecución de los acuerdos de los principales órganos colegiados correspondía al Rector, aunque sólo presidiera dos de ellos. Esta previsión desapareció en su referencia explícita al Consejo Social en la LOU, aunque ésta establece claramente que el Rector, entre otros aspectos, “ejerce la dirección, gobierno y gestión de la Universidad, desarrolla las líneas de actuación aprobadas por los órganos colegiados correspondientes y ejecuta sus acuerdos”. ¹⁰⁷

¹⁰⁶ En este sentido, vid. MARTÍNEZ BALLARÍN, A., GURREA CASAMAYOR, F., “El Consejo Social ¿órgano de participación ..?”, *op. cit.*, p. 361.

¹⁰⁷ Artículo 20.1 de la LOU. Cabe señalar también que en diversas leyes autonómicas se establece claramente que la ejecución de los acuerdos del Consejo Social corresponde al Rector [así, por ejemplo, artículo 35.2 de la Ley de Murcia (Ley 3/2005), artículo 24.1 de la Ley de Navarra (Ley Foral 15/2008), artículo 23.1 de la Ley del Principado de Asturias (Ley 2/1997), artículo 18 de la Ley de La Rioja (Ley 6/2003), el artículo 21.1 de la Ley de Cantabria (Ley 10/1998), el artículo 21 de la Ley de la Comunidad Valenciana (Ley 2/2003), el artículo 23 de la Ley de Andalucía (Ley 15/2003) o el artículo 11 de la Ley de Extremadura (Ley 4/1998)].

Estos argumentos refuerzan la idea de la compleja -y, a veces, contradictoria- articulación jurídica del Consejo Social en la estructura de gobierno de las Universidades y, por tanto, nos llevan a incidir en otra dimensión más de naturaleza política. Entiendo, en este sentido, que, normalmente, es la iniciativa del Rector y de su equipo de dirección la que orienta las actuaciones y los temas tratados por el Consejo Social; es decir, que el Consejo Social funciona más a remolque de las propuestas Rector que por propia iniciativa, lo que también resulta explicable atendiendo a su composición, a su conocimiento más limitado de los aspectos universitarios y a su también limitada dedicación. En este contexto, una de las funciones prioritarias de cualquier Rector debería ser -aunque no siempre será fácil¹⁰⁸- la de buscar y construir consensos con el Consejo Social y conseguir con ello el desarrollo de todas las potencialidades del Consejo Social en interés de la institución universitaria¹⁰⁹.

Otro aspecto importante en estas relaciones del Consejo Social con el resto de los órganos universitarios son las posibilidades de participación cruzada. Como ya hemos indicado, la LRU y después la LOU y la LOMLOU establecen que forma parte del Consejo Social una representación de la comunidad universitaria elegida por el Consejo de Gobierno (antigua Junta de Gobierno) en la que necesariamente deberán estar el Rector, el Secretario General y el Gerente; es decir, se conciben los Consejos Sociales como órganos de composición mixta. Sin embargo, en relación con la presencia de miembros de representación social en los otros órganos de gobierno de la Universidad debe señalarse que la LRU no preveía ninguna posibilidad de que, por ejemplo, en la entonces Junta de Gobierno pudieran participar miembros del Consejo Social no pertenecientes a la propia comunidad universitaria. Sin embargo, la legislación universitaria actual si que establece que una representación del Consejo Social pueda formar parte, con voz y voto, del Consejo de Gobierno de cada Universidad. Se trata de una previsión que merece un breve análisis por cuanto fue introducida en la LOU que, al regular la composición del Consejo de Gobierno, preveía que, además, “*serán* miembros del Consejo de Gobierno tres miembros del Consejo Social, no pertenecientes a la propia comunidad universitaria”¹¹⁰. Hemos subrayado el tiempo verbal para poner de manifiesto que, precisamente, la LOMLOU modificó esta disposición en el sentido de establecer que, además, “*cuando así lo determinen los Estatutos, podrán* ser miembros del Consejo de Gobierno hasta un máximo de tres miembros del Consejo Social, no pertenecientes a la propia comunidad universitaria”¹¹¹.

¹⁰⁸ La constatación de situaciones en las que se dan buenas relaciones entre el Rector y el Consejo Social y de otras situaciones en las que se da, justamente, la situación contraria es uno de los resultados del limitado sondeo realizado para completar su análisis por MARTÍNEZ BALLARÍN, A., GURREA CASAMAYOR, F., “El Consejo Social ¿órgano de participación de la sociedad..”, *op. cit.*, p. 379.

¹⁰⁹ En la idea que plantea PUNSET de no considerar al Consejo Social como “un fastidioso engorro, una artificiosa traba o un potencial y peligroso adversario”, sino un órgano colaborador, fuente de legitimación y de respaldo de la actuación del máximo representante de la institución universitaria (PUNSET, R., “La forma de gobierno”, *op. cit.*, p. 44).

¹¹⁰ Artículo 15.2 de la LOU. Deben subrayarse, en este sentido, dos consideraciones: de un lado, que se trata de tres miembros en un órgano (el Consejo de Gobierno) que tendría un máximo de cincuenta miembros de la propia comunidad universitaria, lo que resulta una proporción absolutamente marginal; de otro lado, que, de alguna manera, estos tres miembros se corresponden con los tres miembros de la comunidad universitaria que son miembros natos del Consejo Social (el Rector, el Gerente y el Secretario General), aunque la proporcionalidad total es distinta y variable según la legislación autonómica.

¹¹¹ Artículo 15.2 *in fine* en la redacción de la LOMLOU.

Es relevante subrayar, por tanto, que, de un lado, lo que con la LOU era una obligación imperativa, en la LOMLOU se convierte en una posibilidad que, además, dependerá de lo que determinen los propios Estatutos que, por tanto, podrán prever o no esta participación y podrán fijar, en su caso, el número de miembros del Consejo Social que participarían como miembros del Consejo de Gobierno hasta un máximo de tres. Este replanteamiento que opera la LOMLOU induce a valorar la ineficiencia o la sensación de interferencia que podía producir la obligatoriedad de la presencia de representantes del Consejo Social en el Consejo de Gobierno y conlleva que, en definitiva, no sólo la composición y funciones de los Consejos Sociales sean distintos según las previsiones de la legislación de las Comunidades Autónomas, sino que también la posibilidad de participación de representantes ajenos a la comunidad universitaria en los Consejos de Gobierno queda supeditada a lo que prevean los propios Estatutos de las Universidades. Aunque, precisamente, algunas de las propuestas más significativas en el debate actual sobre la gobernanza universitaria sugieren, a la luz de los nuevos modelos de organización y gobierno en las Universidades de nuestro entorno europeo, la sustitución de los Consejos de Gobierno y de los Consejos Sociales por un único nuevo organismo, de composición más reducida y con presencia tanto de miembros de la comunidad universitaria como de miembros externos ¹¹².

En este orden de ideas, una última reflexión permite traer a colación los principios rectores de las relaciones entre el Consejo Social y los otros órganos de gobierno de la Universidad. Algunas de las leyes autonómicas -quizás tomando nota de las lecciones aprendidas- han hecho especial hincapié en este aspecto estableciendo que estas relaciones se regirán por los “principios de coordinación, colaboración y lealtad” en el ejercicio de sus respectivas atribuciones ¹¹³. Principios teóricos que resultan indiscutibles pero que, en la práctica, se revelan más complejos en su función de informar las relaciones del Consejo Social con el resto de órganos de la Universidad y, particularmente con el Consejo de Gobierno de la Universidad que la LOU configura como “el órgano de gobierno de la Universidad” ¹¹⁴. Dificultad que se incrementa por el hecho de que los otros órganos, ya sean unipersonales o colegiados -salvo en el aspecto que se acaba de señalar-, están conformados por miembros de la comunidad universitaria mientras que el Consejo Social tiene esa naturaleza mixta a la que abundantemente nos hemos referido. En consecuencia, se dan en su seno legitimaciones distintas -

¹¹² Vid., por ejemplo, *Audacia para llegar lejos: universidades fuertes para la España de mañana. Informe de la Comisión de Expertos Internacionales de la EU2015*, de 21 de septiembre de 2011, p. 41 (disponible en <http://www.educacion.gob.es/eu2015/prensa/2011/octubre/informe-expertos-EU15>). Cuestión distinta y con posiciones alejadas son las múltiples propuestas que están circulando sobre el número preciso de miembros, su cualificación e implicación, la presencia mayoritaria o no de miembros externos y las atribuciones y responsabilidades que podrían corresponder a este nuevo órgano.

¹¹³ Así se establece, por ejemplo, en el artículo 17.3 de la Ley Andaluza de Universidades (Ley 15/2003), o en el artículo 1.2 de la Ley de Extremadura (Ley 1/2010), o en el artículo 64.1 de la Ley de Aragón (Ley 5/2005), o en la exposición de motivos de la Ley de las Islas Baleares (Ley 2/2003), o en el artículo 1.2 de la Ley de la Comunidad de Madrid (Ley 12/2002), o en el artículo 1.3 de la Ley de Canarias (Ley 11/2003). Puede también destacarse, aunque sin pretender derivar de ello consecuencias jurídicas, que la Ley de Murcia (Ley 3/2005) sólo menciona los principios de coordinación y colaboración y no se refiere al principio de lealtad a la institución universitaria.

¹¹⁴ Artículo 15.1 de la LOU. En la LRU (artículo 16.1) la Junta de Gobierno era “el órgano *ordinario* de gobierno de la Universidad”.

la legitimación de los intereses de la propia comunidad universitaria y la legitimación de los intereses sociales- que no por ser distintas han de resultar necesariamente enfrentadas, aunque sólo sea porque los miembros de la comunidad universitaria también forman parte de la sociedad y, en esta medida, están también representados por los miembros que representan los intereses sociales.

5. Consideraciones finales

La primera observación, a título de consideraciones finales, debe referirse a la necesaria participación de la sociedad en la Universidad y a la necesaria conveniencia de articular mecanismos institucionales que posibiliten esta participación y que, con ello, generen valor añadido en interés de la sociedad y en interés de la Universidad. En este sentido, no hay duda de que hay consenso político suficiente y que desde la Universidad no puede no aceptarse esta participación, porque la Universidad no es ni puede ser un ente aislado encerrado en su torre de marfil. El problema sigue residiendo en cómo articular adecuadamente esta participación y en cómo equilibrarla con el principio de la autonomía universitaria, atendiendo especialmente a que, después de casi treinta años, la experiencia de los Consejos Sociales no ha resultado suficientemente satisfactoria ni ha fortalecido esta necesaria interacción entre la sociedad y sus necesidades y la Universidad y sus capacidades.

Entiendo en todo ello que el punto de partida es que la Universidad debe responder y atender las demandas de la sociedad, lo que no es lo mismo que decir que sólo deba atender las demandas del mercado, como desde algunos sectores neoliberales se quiere establecer como nuevo paradigma de la actividad universitaria. La formación de los técnicos y profesionales que el mercado laboral precisa no constituye la función exclusiva de la Universidad, ya que ésta, al servicio de la sociedad, debe formar y generar conocimiento -y su crítica- en todos los campos del saber. Cuestión distinta es que, quizás, de un lado, la sociedad no haya evaluado adecuadamente ni haya sido capaz de poner en valor lo que la docencia, la investigación y la innovación universitaria comportan para el progreso y la transformación social; o que, de otro lado, la Universidad no haya sido capaz tampoco de atender adecuadamente las demandas sociales, dinamizar la misma institución y realizar la función de influencia y orientación social que debe llevarse a cabo, de manera determinante, desde y por parte de la Universidad, con mayor intensidad aún en tiempos de crisis como los actuales. En esta dialéctica, el papel intersticial de un órgano que articule la presencia y participación de la sociedad en la Universidad resulta absolutamente fundamental.

Los antecedentes que se han presentado en este estudio han puesto de manifiesto que en diversos momentos de nuestra historia contemporánea se han previsto en el ordenamiento jurídico mecanismos de participación de la sociedad en la Universidad. Sin embargo, o bien respondían a planteamientos de democracia orgánica autoritaria, o bien, con otro enfoque, respondían a pactos políticos entre gobiernos en situaciones muy específicas, o bien, en cualquier caso, por su composición y sus funciones, resultaron incapaces de poner en valor esta relación entre la sociedad y la Universidad, lo que ha agravado aún más, si cabe, una cierta disociación. La fórmula de los Consejos

Sociales tampoco se ha revelado exitosa, ha tenido poco recorrido y no ha satisfecho las expectativas que se hubieran podido generar. En este sentido, el debate actual sobre la gobernanza universitaria, que ha expuesto las debilidades del actual sistema de gobierno y de presencia y participación de la sociedad en la Universidad, está resultando, a mi juicio, demasiado interesado, tanto desde la perspectiva del paradigma de las demandas del mercado como desde la perspectiva de la instrumentalización política y del control de los poderes públicos sobre las Universidades.

En este orden de ideas, entiendo que la autonomía universitaria ampara tanto la necesidad de atender las demandas de la sociedad como la de rendir cuentas adecuadamente del uso de los recursos -humanos, materiales y financieros- por parte de las instituciones universitarias ante las instituciones representativas de la sociedad que aseguran realmente la financiación de las Universidades, sean éstas gobiernos o parlamentos autonómicos; o, desde el plano técnico, mediante los mecanismos de intervención del gasto y control de cuentas. Si se confunden los términos y el órgano institucional de participación de la sociedad en la Universidad -el Consejo Social- acaba actuando, como consecuencia derivada de la determinación de su composición, de la designación de sus miembros y de la definición de sus funciones, como un mecanismo de control político o como un mero *controller* financiero de la actividad de la Universidad, se acaba pervirtiendo y confundiendo su verdadera función de representación de los intereses sociales y se acaba restando valor a su función fundamental de facilitar la interacción entre sociedad y Universidad. Una interacción que, siendo constante, ha de resultar también dinámica, evolutiva y cambiante, y que debe valorarse y apreciarse en todo aquello que representa.

La actual regulación sobre los Consejos Sociales, tanto la estatal configurada sucesivamente por la LRU, la LOU y la LOMLOU, como la diversa legislación autonómica, conllevan a mi entender dos órdenes de problemas que, en un futuro debate sobre un nuevo modelo de gobernanza, deberían ser objeto de atención. De un lado, la connotación política de parte de la composición de los Consejos Sociales, y especialmente de sus presidentes -designados por los respectivos gobiernos autónomos-, junto a la falta de adecuados criterios de representatividad de los intereses sociales y al perfil, competencia, conocimiento y dedicación de sus miembros, han debilitado claramente este papel intersticial que considero fundamental. De otro lado, la imprecisión y el carácter sesgado en la dimensión económico-financiera de sus funciones, así como los límites que el Tribunal Constitucional ha establecido en relación con sus competencias respecto de las cuestiones de carácter académico, han desdibujado y han acabado por confundir su papel.

Estos límites, fundamentados en el principio constitucional de la autonomía universitaria, así como la interacción de los Consejos Sociales con los otros órganos de gobierno y representación de las Universidades expresan claramente, en mi opinión, un equilibrio complejo y frágil entre el principio de la participación de la sociedad en la Universidad y el principio democrático, mediante el cual se eligen órganos de representación directa de la comunidad universitaria, incluso el propio Rector. La cuestión clave estriba en determinar cómo debe equilibrarse el principio democrático en cuanto al autogobierno

de la institución con la presencia de órganos que son sólo indirectamente representativos o están meramente dotados de representatividad de la sociedad. Lo que queda claro, a mi juicio, es que el sistema actual sigue sin resolver equilibradamente esta dicotomía; y mi temor es que los debates actuales sobre la gobernanza universitaria, demasiado interesados y simplistas, tampoco la resolverán, y pueden aún empeorarla.